

*Profili giuridici delle agro-energie: il contemperamento delle esigenze energetiche con quelle alimentari.*

Introduzione.....	pag. 4
-------------------	--------

## *CAPITOLO I*

### *LE AGRO-ENERGIE*

1.1.Le agro-energie.....	10
1.2.Le agro-energie come precipitato della multifunzionalità.....	19
1.3.Il contributo del settore primario e la valorizzazione della funzione energetica.....	27
1.3.1.Nozione europea di agro-energie.....	29
1.3.2. Nozione italiana di agro-energie.....	37
1.4.Altri contributi del settore primario: prodotti, sottoprodotti, rifiuti.....	45
1.4.1.Strumenti di produzione.....	52
1.5.Strutture. ....	59

## *CAPITOLO II*

### *LA SICUREZZA ALIMENTARE*

2.1.Il ritorno della food insecurity.....	64
2.2.Il fondamento della sicurezza alimentare a livello U.E.....	70
2.3.Le diverse declinazioni della sicurezza alimentare.....	76
2.4.La sicurezza alimentare nel contesto della Pac dopo Lisbona.....	83
2.5.La sicurezza alimentare nel contesto extraeuropeo.....	89
2.6.Profili di giustiziabilità del diritto al cibo adeguato.....	94

## *CAPITOLO III*

### *LA SICUREZZA ENERGETICA*

3.1.Il fondamento della sicurezza energetica a livello U.E.....	105
3.2.La sicurezza energetica nelle recenti prospettive delineate dall'U.E.....	110
3.3.La strategia dell'U.E per garantire la sicurezza energetica.....	114
3.4.L'esigenza di un temperamento.....	118
3.5.La riaffermazione di un modello di agricoltura che produce in modo razionale.....	124
BIBLIOGRAFIA.....	128



### *Introduzione.*

Lo scenario giuridico delle agroenergie, parte di quello più ampio delle fonti di energia rinnovabili, deve essere esaminato nella dimensione nazionale ed europea, senza trascurare il contesto internazionale.

Svolgendo una lettura in chiave critica di quelle che oggi possono definirsi le luci ed ombre del diritto agrario italiano ed europeo, nel suo divenire tra innovazione tecnologica e sostenibilità, emerge chiaramente come, nell'ambito delle agroenergie, qualcosa non abbia funzionato, rivelando ben presto molteplici conflittualità rispetto al *favor* iniziale.

Certamente l'interesse crescente per le agroenergie, nel contesto europeo, muove da fattori<sup>1</sup> in parte comuni a quelli che insistono sulla scena mondiale, che hanno influenzato le scelte di politica ambientale, prima, ed energetica poi, seguendo un *iter* che ha visto gettare le basi giuridiche attraverso una serie di atti normativi adottati dalle Istituzioni europee e, dopo Lisbona, divenire il fondamento dei nuovi obiettivi all'interno di una specifica politica energetica dell'Unione.

C'è da dire che, per l'operatore giuridico, il fatto di muoversi in un quadro normativo a più livelli, strutturato nell'ambito comunitario, sul binario regolazione-attuazione, non ha reso agevole la ricostruzione dell'assetto normativo sulle agroenergie.

In primo luogo, occorre sottolineare come la portata dell'espressione "agroenergie" a livello europeo sia meno ampia rispetto a quella adottata da parte del legislatore nazionale il

---

<sup>1</sup> Si veda Paoloni, *Politiche di forestazione ed emissioni climalteranti*, Roma, 2009. Secondo l'A., le produzioni agroenergetiche si inseriscono nel contesto della strategia per la riduzione del *global warming*, con cui si identifica il graduale aumento della temperatura atmosferica a livello planetario, nonché il progressivo depauperamento delle riserve di combustibili fossili. L'agricoltura sarebbe chiamata nella duplice veste di corresponsabile del *global warming* ed, al contempo, di modelli di produzione energetica alternativi a quelli finora praticati, idonei a mitigare gli effetti climalteranti.

quale, mediante forzature e tecnicismi, finisce per dilatare l'ambito di operatività dell'art.2135 c.c., suscitando notevoli perplessità.

Infatti il legislatore, seppure a fini fiscali, in presenza di determinati presupposti e mediante il ricorso al vincolo della connessione, riconduce entro il perimetro dell'agrarietà anche l'attività fotovoltaica, diventando anche tale attività "agricoltura".

Ciò ha comportato notevoli problemi di coordinamento e di contemperamento con l'apparato della legislazione speciale agraria comportando problemi di "coerenza di sistema" per l'ampliamento dell'agrarietà, definita "virtuale" da autorevole dottrina agraristica.

Del resto, il legislatore del 2001 sembra aver intrapreso questo percorso con il superamento della concezione "fondiaria" di agricoltura e l'accoglimento del criterio del ciclo-biologico come elemento identificativo dell'agrarietà, rendendo non necessario l'uso diretto del fondo nelle attività di coltivazione dello stesso e di allevamento di animali.

Le agroenergie, quindi, iniziano a mostrare le prime criticità sul fronte delle "ricadute intrasistematiche", nel rapporto con il diritto agrario classico, in riferimento al loro coinvolgimento come attività agricole primarie e connesse, prodotti e sottoprodotti, rifiuti, fattori di produzione e strutture ad esse destinate o destinabili.

Inoltre, il rapporto tra agroenergie e diritto agrario assume contenuti e tensioni di differenti intensità in merito all'uso competitivo del suolo agricolo, ma anche alle crescenti preoccupazioni sui rischi che la sottrazione dei terreni agricoli può implicare sulla *food security*, essendo, questi ultimi, naturalmente destinati alle colture energetiche, per l'esclusione dei terreni forestali e delle aree protette.

C'è da dire che il sistema agroalimentare europeo, a partire dagli anni Ottanta, è stato regolato in modo tale, da indurre gli operatori del settore primario a sottrarre parte dei loro terreni agricoli alla produzione alimentare.

Le eccedenze produttive prima, gli obblighi assunti in sede di WTO poi, hanno comportato che il legislatore europeo sia intervenuto più volte sulla politica agricola comunitaria, al fine di indirizzarla maggiormente verso traguardi e scopi differenti dalla *food security*, segnando il passaggio verso l'aspetto della salubrità dei prodotti agricoli, nell'accezione di *food safety*.

Al centro della rivalità tra produzione alimentare ed energetica si pone, quindi, l'utilizzo della *terra*, un problema che necessita di opportuni contemperamenti e che vede schierati interessi contrapposti: da un lato, la produzione di energia e l'iniziativa economica dell'imprenditore agricolo, dall'altro, la sovranità alimentare ed il diritto al cibo adeguato.

Il dibattito si incentra soprattutto a livello europeo e internazionale, sulle ricadute della produzione agroenergetica nella lotta all'insicurezza alimentare, e con la discussione del modello stesso di agricoltura che si è andato incentivando e promuovendo negli ultimi anni.

L'espansione delle agroenergie finisce per incidere, direttamente o indirettamente, sulla *food security* non potendo, quindi, lasciare indifferenti non solo gli operatori giuridici, ma anche istituzioni e organi pubblici europei e nazionali, nonché tutte le componenti della realtà socio-economica.

Lo sviluppo incontrollato della destinazione delle terre agricole alle coltivazioni energetiche e all'insediamento degli impianti per le energie rinnovabili se, da un lato, ha comportato un rischio tendenziale di riduzione dell'autoapprovvigionamento alimentare entro i confini dell'Unione, dall'altro, ha determinato

un impatto negativo reale per i paesi terzi, accrescendo l'insicurezza alimentare dentro i confini extraeuropei.

Emergono, quindi, molteplici spunti di riflessione e interrogativi per l'operatore giuridico, in riferimento a quali e quanti siano i limiti al coinvolgimento del settore primario nell'ottenimento delle agroenergie, a quali accorgimenti occorra adottare nell'ambito dell'agricoltura che produce alimenti ed energia, ed infine prospettare un bilanciamento tra gli interessi pubblici sottesi alle diverse funzioni demandate all'agricoltura.

La rassegna del percorso si caratterizza in ragione della trasversalità della materia in oggetto e per l'intrecciarsi delle esigenze energetiche con quelle alimentari e del relativo inquadramento giuridico, che per certi aspetti si caratterizza per la frammentarietà, mentre per altri, rappresenta l'organicità di un macrosistema.

Nell'analisi delle relazioni tra diritto delle agroenergie e legislazione speciale agraria con le conseguenti difficoltà di coordinamento, nonché tra agroenergie e *right to food* si individuano le potenziali cause che hanno determinato la riemersione della food security in Europa.

Dopo il Trattato di Lisbona, il legislatore europeo ha concentrato la sua attenzione sulla necessità di garantire la sicurezza energetica dell'Unione, incentivando la promozione e lo sviluppo di fonti di energie alternative in cui l'agricoltura rappresenterebbe il “settore chiave” per due ordini di motivi.

Le agroenergie, infatti, sono valutate come fonte di energia alternativa in grado di garantire allo stesso tempo la massima sicurezza energetica e un impatto ambientale meno invasivo.

Tuttavia il settore emergente delle agroenergie, così accattivante agli occhi di operatori economici ed imprenditori agricoli, per la possibilità di diversificare la produzione ma anche per l'evidente

vantaggio remunerativo, inizia a manifestare dei problematici risvolti negativi.

Le politiche incentivanti, unite alla scarsa lungimiranza con cui il legislatore europeo ha definito i contenuti della riforma di medio termine, hanno inevitabilmente causato una notevole riduzione delle *commodities* alimentari. Conseguentemente le colture energetiche sono state messe sotto accusa.

Occorre riequilibrare le esigenze connesse alla funzione essenziale dell'agricoltura ovvero quella di produrre cibo per l'umanità, attraverso i canoni della sicurezza e della sostenibilità.

Nel ripercorrere le tappe dell'evoluzione della legislazione europea nella riscoperta del ruolo assegnato al settore agricolo si assiste ad un'inversione di tendenza, verso un rinnovato interesse per la funzione produttiva dell'agricoltura.

Il contesto<sup>2</sup> in cui la nuova Pac si inserisce appare, infatti, diametralmente opposto rispetto a quello che aveva promosso la Riforma di metà periodo, fortemente ispirata dalle istanze ambientali e che ha portato allo svilimento della finalità produttiva dell'agricoltura.

Attraverso il termine “razionale” di cui all'art.39 T<sup>fu</sup>e, occorre riqualificare il *modus operandi* da adottare all'interno della Pac con riferimento alla produzione agricola. E' proprio sul concetto di razionalità che il legislatore europeo dovrebbe convergere verso una politica conciliante della produzione agroalimentare, della produzione agroenergetica e dello sviluppo sostenibile.

In particolare, seguendo il canone della sostenibilità alimentare, a livello sia europeo sia nazionale, sarebbe auspicabile promuovere la produzione di quelle agroenergie veramente

---

2 Tra gli spunti critici emergenti occorre sottolineare come le maggiori perplessità riguardino la Riforma di metà periodo, il fatto che sia stata plasmata sull'art.39 TFUE, cioè su una “base giuridica agricola” dovendo, invece, assumere una rilevanza autonoma e mostrando per questo motivo la sua inadeguatezza.



“sostenibili” ossia di quelle attività che non comportano la sottrazione dei terreni alle coltivazioni alimentari come, ad esempio, l’impiego della sola biomassa agricola.

Sotto altro profilo, sarebbe opportuno aumentare il livello di tutela dei terreni agricoli attraverso l’adozione di misure di programmazione della produzione ed escludendo o, almeno, riducendo gli spazi delle zone agricole destinate all’ubicazione degli impianti. Infine, un aiuto può arrivare dall’ingegneria genetica con l’impiego di *biofuels* intelligenti che possono contribuire alla riduzione del consumo dei terreni agricoli.

Tali considerazioni riemergono in parte nella nuova PAC che cerca, quindi, un punto di equilibrio fra la necessità di consentire al settore primario di produrre anche allo scopo di diversificare le fonti di approvvigionamento di energia e il bisogno imprescindibile che l’agricoltura sia indirizzata, innanzitutto, al soddisfacimento del fabbisogno alimentare.

## CAPITOLO I

1.1.Le agro-energie-1.2.Le agro-energie come precipitato della multifunzionalità-1.3.Il contributo del settore primario e la valorizzazione della funzione energetica-1.3.1.nozione europea di agro-energie-1.3.2.nozione italiana di agro-energie- 1.4.Altri contributi del settore primario: prodotti, sottoprodotti, rifiuti -1.4.1.Strumenti di produzione-1.5.Strutture.

### *1.1. Le agroenergie.*

L'interrogativo circa le prospettive future delle agro-energie<sup>3</sup> dovrebbe essere affrontato in riferimento a diversi livelli normativi: il fronte nazionale, europeo e quello internazionale<sup>4</sup>.

Restringendo il campo di indagine a livello europeo e nazionale, senza tralasciare i necessari richiami allo scenario internazionale, l'attenzione si concentra sull'intersezione tra le discipline riguardanti le agro-energie e le disposizioni destinate al settore agricolo nelle diverse "proiezioni" della sostenibilità<sup>5</sup>.

---

3 Per agroenergie si intendono le potenzialità energetiche ottenibili sia dai biocarburanti (quali il biodiesel ed il bioetanolo), sia dalle biomasse. Nel contesto della promozione delle energie rinnovabili però emerge la necessità di salvaguardare il diritto fondamentale all'alimentazione. Il problema del contemperamento delle esigenze energetiche rispetto alle produzioni alimentari si porrebbe soprattutto in riferimento alla produzione dei biocarburanti: si pensi alle coltivazioni di soia, colza, girasole, mais, che possono essere impiegate per tali produzioni. Si veda Randazzo-Sassi, *Le biomasse: una prospettiva internazionale*, in *Agriregionieuropa*, 2007, Costato, *La situazione mondiale in materia di energia, materie prime, ambiente e alimentazione*, riv.agr.ist.merc.,2007,fasc.3,p.17ss. Adornato F., *Farina o benzina? Il contributo dell'agricoltura ad un nuovo modello di sviluppo*, in riv.agr.ist.merc, fasc.1, p.6.

4 Si veda M.D'addezio, *Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, in *Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Atti dell'incontro di studi Udine 12 maggio 2011,fasc.3.,p.11 s. *Lo scenario giuridico sulle agroenergie: una lettura all'insegna dei canoni di sostenibilità competitività e sicurezza*, in riv.dir.agr.2014,p.471.*Dinamiche competitive tra usi della terra destinati alla produzione di alimenti ed usi destinati alla produzione di energie rinnovabili*, in *Agricoltura e insicurezza alimentare tra crisi della Pac e mercato globale*. Atti del convegno IDAIC 2010,p.267. *Agricoltura ed energie rinnovabili: alcune osservazioni del giurista*, in *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppo tecnologico e sostenibilità*,p.279.

5 Tra le diverse proiezioni-ambientale, idrica, alimentare, economica, sociale-particolare enfasi è posta sulla sostenibilità istituzionale sotto il profilo dell'approccio normativo e di quello interpretativo.

Il contesto economico-giuridico europeo e nazionale, negli ultimi anni, si è caratterizzato per un avvicinamento normativo e politico in materia di incentivi, fiscalità, procedure di autorizzazione e di abilitazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti destinati alla produzione di energie rinnovabili<sup>6</sup>.

L'interesse delle Istituzioni europee verso tali fonti di produzione energetica è stato intensificato per l'intrecciarsi di ragioni economico-strategiche ed ecologiche.

Sul fronte delle ragioni economico-strategiche, si segnala la questione dell'approvvigionamento energetico, dell'efficienza e del risparmio energetico ma, soprattutto, la riduzione della dipendenza dell'Unione dall'importazione di combustibili fossili<sup>7</sup>.

Sul fronte delle ragioni ecologiche, invece, si pongono le complesse questioni dell'emergenza climatica e della lotta alla riduzione delle emissioni climalteranti in atmosfera<sup>8</sup>.

C'è da dire che nel contesto dell'istanza ambientale che segna le scelte di politica comunitaria a partire dall'Atto Unico Europeo<sup>9</sup>, emerge chiaramente che le agroenergie si pongono, inizialmente, come un *escamotage* per risolvere il problema delle eccedenze produttive e per offrire agli imprenditori agricoli nuove opportunità di reddito.

Dopo il Trattato di Lisbona, invece, le agroenergie iniziano ad assumere una propria identità, in forza delle politiche sull'energia e sul clima che trovano fondamento giuridico

---

6ID.D'Addezio, op.cit. p.470.

7Dalla Comunicazione della Commissione "Strategia europea di sicurezza energetica" si evince che la dipendenza dell'Unione europea da fonti di importazione di combustibili fossili è pari al 53% dei propri consumi di energia.

8Si ricorda tra i negoziati internazionali post-Kyoto, la strategia dell'Unione sul binomio clima-energia emersa durante il Climate Summit di New York nel settembre 2015 e proseguita nella Conferenza di Parigi del dicembre 2015.

9 Si veda: *La riforma delle Politiche agrarie dell'Unione europea*, (a cura di) F.Adornato, 2002, ed. Giuffrè-Milano. In particolare l'Atto Unico Europeo del 1986 ha attribuito all'Unione il potere di intervenire in materia ambientale dandole la potestà di deliberare su base giuridica apposita attraverso gli artt. 130 R, 130 S e 130 T come riformulati dal Trattato di Maastricht( e attualmente previsti agli artt. 191-193 del Tfu).Si trattava della necessità di integrare la dimensione ambientale nelle politiche comunitarie.

nell'art.194 Tfu<sup>10</sup>, richiedendo un nuovo temperamento delle finalità da queste ultime perseguite con gli obiettivi dell'art.39 Tfu.

Infatti, nel contesto della multifunzionalità dell'agricoltura la funzione energetica ad essa demandabile non solo viene riscoperta, ma anche arricchita di ulteriori contenuti, comportando, però, interferenze con l'agricoltura per uso alimentare.

Al fine di meglio inquadrare, nel contesto delle fonti energetiche rinnovabili, le agroenergie, occorre preliminarmente puntualizzare che queste ultime sono generalmente identificate nelle produzioni di combustibili e di carburanti biologici (biofuel) anche se le fonti legate all'agricoltura, da cui è possibile ricavare energia sono molteplici<sup>11</sup>.

Il legislatore europeo fornisce una nozione di fonti energetiche rinnovabili molto eterogenea, facendovi rientrare “le energie provenienti da fonti non fossili, quali: energia eolica, solare, aerotermica, geotermica, idrottermica e oceanica, idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas”<sup>12</sup>.

E' da notare come a livello europeo, nonostante il legislatore fornisca un elenco tassativo ai fini della predisposizione per

---

<sup>10</sup>La nascita di una vera e propria politica energetica avviene con il Trattato di Lisbona che dedica alla materia energia un articolo il 194 Tfu, che fa espresso riferimento alla politica dell'Unione nel settore dell'energia. Si tratta di una politica chiamata ad operare “nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, per garantire oltre alle finalità tradizionali anche le nuove consistenti nella promozione del risparmio energetico, dell'efficienza energetica e dello sviluppo di energie nuove e rinnovabili”.

<sup>11</sup> Si ricordano dal legname, ai sottoprodotti della pioppicoltura e degli allevamenti zootecnici, alle microalghe.

<sup>12</sup> Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009, sulla Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE. La direttiva riprende la definizione contenuta nella precedente 2001/77/CE sulla promozione dell'energia elettrica da fonti rinnovabili, che si riferiva alle “fonti energetiche rinnovabili” anziché all'energia da essi prodotta. L'opportunità di non discostarsi dalle definizioni contenute nella normativa previgente in materia di energia è, tra l'altro, esplicitata dal considerando n.7 che espressamente recita “per motivi di certezza di diritto e di chiarezza”.

ciascun Stato membro delle misure incentivanti, manchi una definizione che chiarisca il significato di “rinnovabile”<sup>13</sup>.

A tale proposito può essere citata una Relazione della Corte dei Conti approvata con delibera n.1/2012 nella quale si evince che “sono da considerarsi energie rinnovabili quelle forme di energie generate da fonti che, per la loro caratteristica intrinseca, si rigenerano o non sono esauribili, ed il cui utilizzo non pregiudica le risorse per le generazioni future, (...) contrapponendosi a quelle che necessitano di lunghi periodi di formazione, essendo presenti in riserve esauribili nella scala dei tempi umani”<sup>14</sup>. Occorre sottolineare che nell'ultima parte della disposizione che definisce le fonti energetiche rinnovabili, accanto al biogas non sono menzionati espressamente i biocarburanti, i bioliquidi ed il biometano<sup>15</sup>.

In base all'orientamento prevalente, essendo queste ultime fonti energetiche ricavate o prodotte da biomassa, rientrano nella definizione di cui all'art.2 lett.e) della direttiva 2009/28/CE per il tramite della nozione di biomassa<sup>16</sup>. Genera, inoltre, qualche interrogativo l'accostamento di “biogas”, “gas di discarica” e “gas residuati dai processi di depurazione”<sup>17</sup>. In considerazione di questo breve *excursus*, si evince chiaramente come la normativa in materia di fonti energetiche rinnovabili sia ancora “fluida”.

---

13 G.STRAMBI, La produzione di energia da fonti rinnovabili, in Lezioni di diritto forestale e ambientale. Parte speciale, a cura di N.Ferrucci, Padova, 2012.

14 Relazione della Corte dei Conti su “Energie rinnovabili, risparmio ed efficienza energetica nell'ambito della politica di coesione socio-economica dell'Unione Europea” approvata con delibera n.1/2012.

15 Definiti rispettivamente alle lettere h), i),o) dell'art.2.

16 Definizione contenuta nella Direttiva 2009/28/CE, all'art.2 lett.e) e ripresa pedissequamente dal D.lgs. n.28/2011, art.2, comma 1, lett.a).

17 Tali definizioni sono contenute nel d.m. 6 luglio 2012 di Attuazione dell'art.24 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n.28, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili diversi dai fotovoltaici. In base al decreto di attuazione il biogas “è il gas prodotto dal processo biochimico di fermentazione anaerobica di biomassa”, il gas di discarica è il “gas prodotto dal processo biochimico di fermentazione anaerobica di rifiuti stoccati in discarica” e “gas derivante dai processi di depurazione” è quello prodotto dal processo biochimico di fermentazione anaerobica di fanghi provenienti da impianti deputati esclusivamente al trattamento delle acque reflue civili e industriali”.

Tuttavia, prima di giungere a dare una risposta su quale futuro si prospetti per le agroenergie, tenendo conto dell'insostenibilità alimentare delle stesse, occorre evidenziare le scelte compiute a monte, dal legislatore e dagli operatori del settore.

Proprio in riferimento a questi ultimi si evidenziano due “rimproveri”: ai competenti soggetti pubblici sono da imputare tanto la mancanza di qualsiasi forma di programmazione e di coordinamento tra politiche energetiche e politiche agricole, quanto la scarsa attenzione alla identità dell'agricoltura e al contemperamento delle varie funzioni che essa è in grado di svolgere. Mentre agli operatori agricoli e alle loro organizzazioni professionali sono da rimproverare, invece, la insufficiente visione di medio e lungo periodo e la scarsa autodeterminazione in ordine alle scelte imprenditoriali.

Passando in rassegna le tappe d'intervento a favore dell'energia prodotta da fonti rinnovabili, occorre sottolineare che l'obiettivo dell'autosufficienza energetica registra un interesse altalenante, nonostante alle origini del processo di integrazione europeo possano collocarsi il Trattato della Comunità economica del carbone e dell'acciaio<sup>18</sup> e il Trattato Euratom<sup>19</sup>. La prima decisiva tappa risale alla pubblicazione del *Libro Verde* (1996) della Commissione europea intitolato “Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili”<sup>20</sup>, in cui si riconosce il ruolo che l'energia rinnovabile avrebbe per combattere l'effetto serra, e si abbozza una timida strategia per l'impiego della biomassa agro-forestale<sup>21</sup>. L'interesse delle Istituzioni comunitarie per le fonti di energia

---

18 Il Trattato di Parigi(1951), istitutivo della CECA riguardava la produzione e la commercializzazione di due materiali importanti per la fornitura di energia: il carbone e l'acciaio.

19 Il Trattato EURATOM è stato firmato a Roma nel 1957 e mirava a creare un mercato comune dell'energia atomica per usi civili.

20 COM (96) 576 del 20 novembre 1996.

21 Il legislatore comunitario ha impiegato circa dieci anni per delineare una strategia sull'impiego della biomassa, per inserirla, cioè in un quadro ben definito di previsioni ed interventi. Seppur in un quadro generale, la prima tappa è rappresentata dal Libro Verde del 1996. Si veda COM (96) 576.

rinnovabile si manifesta chiaramente, seppur ancora a livello di dichiarazione di intenti, anche nel *Libro Bianco*<sup>22</sup> in cui l'agricoltura viene definita “settore chiave” per il raddoppio della quota di energie rinnovabili nell'Unione europea. C'è da dire che a partire dalla definizione dei primi obiettivi contemplati nei Trattati, la politica agricola comunitaria esercita una *vis attractiva*, rispetto alla promozione e allo sviluppo delle energie rinnovabili<sup>23</sup>. La tappa successiva è rappresentata dalle direttive 2001/77 e 2003/30 sulla scia del Protocollo di Kyoto<sup>24</sup>: la prima sulla “promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità” e la seconda sulla “promozione di *biofuel* e di altri carburanti rinnovabili nei trasporti”.

Successivamente, la ricerca di bacini di approvvigionamento diversi dagli idrocarburi è ancora disciplinata attraverso l'adozione di provvedimenti nell'ambito della politica agricola comune tra cui, il reg. n.1782/2003 (c.d. Riforma di metà periodo)<sup>25</sup>.

L'incentivazione di questa nuova produzione *no food* è vista dagli operatori del settore come un'occasione di crescita delle zone rurali, inducendo il legislatore comunitario, con l'adozione del successivo reg. 1698/2005, a finalizzare misure per

---

22COM (97) 599 def.

23 M.Giuffrida, *La produzione di energia da fonti rinnovabili nel quadro della Pace dopo Lisbona*, in Riv.dir.agr.,2011.,p.54.

24 Il Protocollo di Kyoto della Convenzione sui Cambiamenti climatici è l'accordo internazionale volto a ridurre le emissioni dei principali gas ad effetto serra, in quanto ritenuti tra i maggiori responsabili del surriscaldamento globale.E' stato firmato nel 1997 ed è entrato in vigore nel 2005 per tutti gli stati che lo hanno ratificato, con l'obiettivo di ridurre entro il 2012, a livello mondiale, le emissioni dei gas ritenuti responsabili dei cambiamenti climatici, si veda Fascicolo I del 2005 della riv.giur.dell'amb., interamente dedicata al Protocollo di Kyoto.

25 Si vedano in particolare gli artt.88-92 del reg.(CE) n.1782/2003 “Regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n.2019/93, (CE) n.1452/2001,(CE) N.1453/2001, (ce) N.1454/2001, (ce) N.1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n.1254/1999,(CE) n.1697/2000 (CEE) n.2358/71 e (CE) n.2529/2001, pubblicato in GUUE 21 ottobre 2003, n.L 270.

l'ammodernamento delle aziende agricole e per il miglioramento del loro rendimento economico<sup>26</sup>. Infine, la successiva emanazione della direttiva 2009/28/CE facente parte del cd. Pacchetto U.E.Clima-Energia20-20-20<sup>27</sup>, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, ridefinisce il quadro normativo delle energie rinnovabili, imponendo ambiziosi *target* obbligatori da raggiungere a livello nazionale e lasciando agli Stati membri ampio campo di manovra sulle modalità di attuazione.

Il nuovo testo unico pone al centro la stretta connessione esistente tra lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili e la disciplina dell'efficienza energetica in rapporto sia alla riduzione delle emissioni di gas serra, nel rispetto degli obiettivi del Protocollo, sia alla diminuzione della dipendenza europea dalle importazioni di greggio. La direttiva, in particolare, prevede le seguenti misure: stabilisce un quadro comune per favorire la produzione e lo sviluppo del mercato delle energie rinnovabili; fissa gli obiettivi obbligatori nazionali; afferma che per un modello incentrato su tali fonti è necessaria una cooperazione strategica tra Stati membri; definisce la funzione e la disciplina delle garanzie d'origine per il consumatore finale relativamente alla provenienza di una determinata quota di energia da fonti rinnovabili; detta i criteri

---

<sup>26</sup> Si veda M.Giuffrida cit.

<sup>27</sup> La direttiva rappresenta una delle tessere fondamentali del Pacchetto UE Clima-Energia 20-20-20, con il quale l'Unione Europea ha stabilito di conseguire entro il 2020 i seguenti obiettivi: raggiungere un aumento del 20% dell'efficienza energetica; ottenere una riduzione del 20% delle emissioni di gas serra; coprire il 20 % della domanda di energia interna ricorrendo alle FER. Contestualmente sono stati emanati altri provvedimenti volti al conseguimento di questi obiettivi: direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra; direttiva 2009/30/CE che modifica la direttiva 98/70/CE per quanto riguarda le specifiche sulla benzina, combustibile diesel e gasolio nonché l'introduzione di un meccanismo inteso a controllare e ridurre le emissioni di gas serra; direttiva 2009/31/CE relativa allo stoccaggio geologico di monossido di carbonio e recante modifica.



di sostenibilità ambientale per biocarburanti e bioliquidi; infine sottolinea l'interesse dell'Unione ad incoraggiare la conclusione di accordi multilaterali e bilaterali, nonché l'introduzione di sistemi volontari che fissino norme per la produzione sostenibile certificando il rispetto di tali regole<sup>28</sup>.

Infine, in base agli ultimi aggiornamenti compiuti nell'ambito della strategia U.E. clima-energia per il 2030 si assiste all'introduzione di rilevanti novità. Mi riferisco al cambiamento di rotta in ordine alla strategia sui biocarburanti derivanti dalla trasformazione di materie prime agricole.

Infatti, il Consiglio europeo dei ministri dell'energia, nel giugno 2014, ha raggiunto l'accordo politico per la revisione della direttiva 2009/28/CE incentivando la produzione dei soli biocarburanti avanzati di seconda e terza generazione<sup>29</sup>.

Mentre nel contesto nazionale i provvedimenti da segnalare sono i seguenti:

- a) il d.m. 28 dicembre 2012 che prevede l'incentivazione della produzione di energia calorica da fonti rinnovabili;
- b) il d.l.66/2014 che ha introdotto la tassazione in materia di imposte dirette per la produzione e la cessione di energia elettrica ed energia calorica ottenute da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche da parte di imprenditori agricoli individuali e alcuni tipi di società agricole. Le nuove disposizioni, pur non incidendo sui criteri soggettivi ed oggettivi utili per la qualificazione delle attività in questione come connesse, cambiano inaspettatamente il loro inquadramento fiscale, non rientrando più dette attività nel reddito agrario;
- c) infine, la L. 116/2014 valorizza i contratti di rete. Le imprese agricole, forestali e agro-alimentari organizzate con il contratto

---

<sup>28</sup> Si veda M.D'addezio, *Sicurezza e coordinamento delle esigenze alimentari con quelle energetiche: nuove problematiche per il diritto agrario*, in *riv.agr.ist.merc.*, n.3/2011.

<sup>29</sup> In particolare quelli ricavati da rifiuti e sottoprodotti, incluse le materie cellulosiche, ligno-cellulosiche e le microalghe, una specie unicellulare in grado di trasformare l'anidride carbonica in biocarburanti.

di rete, per le finalità proprie del medesimo contratto e a parità di condizioni stabilite da ciascun documento di programmazione, acquisiscono priorità nell'accesso ai finanziamenti previsti dalle misure dei programmi di sviluppo rurale regionali e nazionali rientranti nella programmazione 2014-2020.

In definitiva, stando alle più recenti normative italiane introdotte in materia di agroenergie, si assiste ad un'inversione di tendenza a favore della tutela dell'identità dell'agricoltura e della sostenibilità alimentare, poiché esse favoriscono la creazione di impianti dalle capacità produttive limitate, puntando sul collegamento funzionale tra produzione di energie rinnovabili e azienda agricola.

Tuttavia, dal punto di vista degli operatori di settore che hanno investito nelle agroenergie, si può affermare che è stato lesa il loro legittimo affidamento di fronte all'evoluzione normativa in materia di incentivi e di fiscalità. In sostanza, continua a mancare una programmazione vera e propria.

### *1.2. Le agro-energie come precipitato della multifunzionalità.*

Il tema delle agro-energie finisce per inserirsi nel confronto tra funzione ambientale e funzione alimentare dell'agricoltura, in forza del ruolo multifunzionale ascrivibile oggi al settore primario.

Ragionando di multifunzionalità, il riconoscimento del doppio fine dell'attività sul suolo agricolo come diretta conseguenza del suo esercizio “razionale”, avrebbe dovuto tradursi non solo nel mantenimento degli equilibri agro-ambientali, ma anche nella non compromissione del diritto fondamentale all'alimentazione. Invece, l'esito a cui tale confronto giunge risulta alquanto paradossale: finisce, infatti, per prospettare la prevalenza della funzione ambientale di un'agricoltura apparentemente priva di funzione alimentare<sup>30</sup>.

In continuità con le scelte da tempo consolidate a livello comunitario, volte ad accrescere il ruolo dell'attività agricola verso lo sviluppo di un'agricoltura di servizi, si segnala un percorso lineare in cui la conversione della attività di impresa dal modello monofunzionale ad un modello di impresa agricola multifunzionale, rappresenta un imperativo costante. C'è da dire che, almeno inizialmente, sotto il profilo strettamente produttivo, il ruolo multifunzionale attribuito all'impresa agricola non mette in discussione l'assolvimento della funzione primaria di produrre beni alimentari, ma piuttosto la modalità di assolvimento di tale funzione.

Si riconosce che il modello di agricoltura monofunzionale conduce inevitabilmente al paradosso delle eccedenze, allo sconvolgimento del paesaggio agrario, al degrado ambientale alla perdita di biodiversità, dovendosi necessariamente

---

<sup>30</sup>Goldoni, *Utilizzazione dei terreni agricoli per la realizzazione degli impianti energetici: aspetti giuridici*, in *Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Atti dell'incontro di studi, Udine, 2011.

riconvertire tale modello verso la valorizzazione delle esternalità positive, ricalibrando le scelte fatte nel contesto delle politiche di mercato e di sviluppo rurale<sup>31</sup>. A partire dagli anni Ottanta iniziano a delinearsi obiettivi innovativi rispetto a quelli originariamente previsti dall'*art.39* del Trattato di Roma (ora *39 TFUE*), fino ad allora mai messi in discussione anche se ritenuti obsoleti.

Si tratta degli obiettivi adottati con riferimento ai profili ambientali sulla scia dell'Atto Unico europeo che promuovono l'adozione di nuove misure in funzione di un ripensamento radicale della Pac, le misure agroambientali<sup>32</sup>.

Introdotte dal reg. (CE) 2178/92 esse consistono in programmi volti alla riduzione delle esternalità negative, di durata quinquennale, che gli agricoltori possono adottare su base volontaria ma che attribuiscono il diritto ad un premio modulato a seconda della tipologia di impegno assunto.

Il processo di revisione che investe la politica agricola comunitaria coincide anche con la crisi del protezionismo in forza dei vincoli assunti in sede internazionale, con l'Accordo Agricolo<sup>33</sup> contenuto nel Trattato di Marrakech, che determina una rilevante modifica dell'originaria politica protezionistica dell'Unione, soprattutto con riferimento agli aiuti al mercato dei prodotti agricoli.

La necessità che le produzioni da sovvenzionare siano solo quelle rispondenti all'esigenza di soddisfare la domanda di *commodities* sul mercato, comprimendo ogni forma di incentivazione delle produzioni eccedentarie, comporta

---

31 Adornato F., *La Pac verso il terzo millennio*, in *La riforma delle politiche agrarie dell'Unione europea*, Padova, 2001.

32 Tra i nuovi compiti stabiliti nel reg. 2078/92 si contempla, ad esempio, l'adozione di metodi di produzione che riducano gli effetti inquinanti attraverso la sensibile riduzione di concimi e fitofarmaci, nonché di metodi compatibili con la tutela ed il miglioramento dell'ambiente e degli spazi rurali, fino al ritiro dalla produzione dei terreni agricoli per scopi ambientali (set-aside ventennale).

33 L'Accordo agricolo contiene l'elencazione dei prodotti nei confronti dei quali trova applicazione e che attualmente risulta pressoché coincidente con quella di cui all'Allegato I del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

l'introduzione di misure di accompagnamento al reddito degli agricoltori condizionate dall'assunzione di compiti diversi dalla produzione.

In realtà, rispetto all'originario piano MacSharry<sup>34</sup> si assiste al mantenimento degli aiuti che vengono semplicemente spostati dal mercato dei prodotti agricoli al reddito degli agricoltori.

Tuttavia, è con il documento noto come Agenda 2000<sup>35</sup> che viene promossa una profonda revisione degli obiettivi della Pac, fortemente ispirati ad un modello di agricoltura multifunzionale. Occorre a tal proposito rilevare come la convergenza verso l'impresa agricola multifunzionale nel contesto del Primo pilastro rappresenti per gli agricoltori anche una nuova opportunità di reddito, in seguito all'adozione del programma antiproduzione inaugurato dalla riforma MacSharry<sup>36</sup>.

Tra gli obiettivi contenuti in Agenda 2000 c'è soprattutto quello di valorizzare la pluriattività<sup>37</sup> dell'impresa agricola, sia per porre un freno all'abbandono delle campagne, rigenerando il tessuto socio-economico delle zone rurali, sia per diversificare l'attività agricola, svolgendo servizi nell'ambito della dimensione territoriale locale<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup>Il piano MacSharry prevedeva misure di accompagnamento agli agricoltori in coerenza con i nuovi vincoli assunti a livello internazionale nell'Accordo agricolo di Marrakech. In particolare la riforma della Pac del '92 si basava su una sostanziale diminuzione dei prezzi dei prodotti agricoli, sulla concessione agli agricoltori di compensazioni non legate alle quantità prodotte, ma proporzionali alle superfici di terreno coltivate e alla loro capacità produttiva, sul ricorso a provvedimenti volti a limitare il ricorso a mezzi di produzione, quali la messa a riposo dei terreni, la limitazione del numero dei capi di bestiame e le quote. Si veda Costato, *Le influenze del Trattato di Marrakech sulla politica agricola comune*, in riv.dir.agr., 1998.

<sup>35</sup> COM (97) 2000 def.

<sup>36</sup> Riforma MacSharry(92), Conferenza di Cork(96), Agenda 2000 possono considerarsi i passaggi fondamentali per l'affermazione del concetto di multifunzionalità in agricoltura.

<sup>37</sup>Produttiva, ambientale, paesaggistica, ricreativa,educativa,culturale ecc

<sup>38</sup>M.P.Ragionieri, *L'impresa agricola multifunzionale*, in Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario, diretto da Costato, Padova, 2005.

Tuttavia, non manca chi non veda nella formula della pluriattività anche la previsione di attività che non sono riconducibili all'impresa agricola multifunzionale<sup>39</sup>.

Nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), uno dei primi documenti che fa espresso riferimento al ruolo della multifunzionalità risale al 1998: esso afferma che “il ruolo dell’agricoltura non coincide con la sola produzione di beni al minor costo possibile [...]. L’agricoltura fornisce servizi che sono legati al territorio e assumono principalmente il carattere di bene pubblico [...]. Le funzioni dell’agricoltura riguardano la tutela, la gestione e la valorizzazione del paesaggio rurale, la protezione dell’ambiente, il contributo alla vitalità delle aree rurali [...]. È un dato di fatto che la società europea è interessata alle funzioni dell’agricoltura e, di conseguenza, risulta necessario realizzare delle politiche che ne assicurino il sostegno [...]. Per garantire che le funzioni dell’agricoltura siano assolte è necessario l’intervento pubblico”<sup>40</sup>.

Nel modello di impresa agricola multifunzionale che si sta affermando, il fine ambientale non è più scindibile da quello produttivo, in quanto per poter beneficiare dei pagamenti nell'ambito delle Ocm si richiede il rispetto della condizionalità ambientale.

La saldatura tra multifunzionalità e ambiente è infatti operata con il reg.1257/99<sup>41</sup>, in cui si evidenzia come l'impresa agricola conservi l'ambiente, “produca” l'ambiente, rendendo

---

39 ID. M.P.Ragionieri, op.cit., pag. 205. Secondo l'A., bisogna scindere i concetti di “pluriattività” e di “multifunzionalità”, operando in ambiti diversi e costituendo differenti modi di essere dell'agricoltura. Tuttavia tali concetti possono risultare reciprocamente funzionali, come nel caso dell'attività agrituristica, in cui viene svolta sia un'attività retribuita ed accessoria dal punto di vista economico, sia un'attività culturale e ricreativa dal punto di vista dei servizi resi alla collettività.

40 In “Guida per la valorizzazione della Multifunzionalità dell'agricoltura”, a cura di L.Casini.

41 Nello specifico il reg.(CE) n. 1257/99 in cui si consolidano le misure agroambientali si precisa che gli aiuti possono essere percepiti solo per i servizi ambientali che oltrepassano l'applicazione delle buone pratiche agricole.

obbligatorio il rispetto dei requisiti minimi ambientali e di buona pratica agricola, e subordinando l'accesso agli aiuti a servizi ambientali ulteriori.

In sostanza, con tale regolamento si ha un'accentuazione del miglioramento “qualitativo” del settore primario, per cui l'impresa agricola è posta a presidio del territorio e l'agricoltore non è più visto solo come produttore di beni agricoli ma come operatore capace di svolgere nel territorio altre attività economiche, ambientali, sociali, che vanno ad integrarsi a quella *stricto sensu* agricola.

La multifunzionalità, quindi, si propone come criterio ordinatore dell'azienda agricola nella misura in cui il complesso di beni organizzati dall'agricoltore viene indirizzato a soddisfare funzioni ulteriori rispetto alla sola produzione di beni alimentari, e allo stesso tempo mantiene una coesa unicità di struttura e di organizzazione, con applicazione di regole condivise ai beni così organizzati.

La diversificazione delle attività svolte nell'azienda agricola rafforza, infine, le potenzialità del settore primario in termini di contributo alla tutela ed al consolidamento dell'identità socio-culturale di un territorio<sup>42</sup>.

Interessante sottolineare come nel panorama nazionale la nuova dimensione di impresa agricola multifunzionale sia stata introdotta dal D.lgs. n. 228/2001<sup>43</sup> che ha tentato di dare fisionomia giuridica ad un modello di impresa agricola adeguato alle profonde innovazioni intervenute a livello europeo.

Le novità più rilevanti sono state le seguenti:

a) l'art. 1 del decreto comprende tra le attività connesse (3° Co.) quelle dirette alla “fornitura di beni e servizi mediante

---

42Si veda A.Quaranta, *Energie rinnovabili: la multifunzionalità delle imprese agricole*, in *Ambiente & sviluppo*, 2010, p.733.

43D.L.gs. n. 28 del 2001, recante “Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo del 2001, n.57”.

l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata”;

b) l'art.3 riconduce alle attività agrituristiche (L.730/2005) le attività ricreative culturali e didattiche, di pratica sportiva, escursionistiche e di ippoturismo anche se svolte all'esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell'impresa;

c) infine gli artt. 14 e 15 prevedono contratti di collaborazione e convenzioni tra imprenditori agricoli e Pubbliche amministrazioni per favorire produzioni di qualità, attività di cura e mantenimento dell'assetto del territorio, di tutela delle risorse naturali, del paesaggio agrario e forestale.

Nel contesto europeo, con la riforma di metà periodo (Fischler) si assiste ad uno slittamento ulteriore, verso una produzione ambientale ecosostenibile e multifunzionale, in cui lo sbocco naturale di questo nuovo *modus operandi* è visto nelle agro-energie.

L'impresa agricola adeguata a prospettive multifunzionali consente, quindi, agli imprenditori di non soccombere in un mercato determinato dalle leggi della concorrenza, consentendo la conservazione o addirittura l'affermarsi di una professionalità, quale quella dell'operatore nel settore agroenergetico, nell'interesse dell'attività agricola e della ruralità<sup>44</sup>.

La promozione di questa nuova produzione non alimentare emerge chiaramente anche nella successiva riforma dell'Health Check, in particolare con il reg. (CE) 1698/2005<sup>45</sup>.

Con tale regolamento, il legislatore comunitario finalizza gli aiuti agli investimenti per l'ammodernamento delle imprese agricole e per il miglioramento della loro competitività, attraverso una diversificazione della produzione intra ed extra

---

44 Germanò, Manuale di diritto agrario, Torino, 2006, p.352.

45 Si tratta di un regolamento adottato nell'ambito della Politica di sviluppo rurale, secondo pilastro della Pac.



aziendale, verso settori non alimentari come le produzioni agroenergetiche da biomasse agricole e forestali.

Tale posizione è stata puntualizzata con i successivi regg. nn. 74/2009 e 473/2009 attraverso l'offerta di un sostegno specifico all'innovazione diretta a contribuire allo sviluppo di metodi innovativi e più sostenibili di trasformazione dei biocarburanti.

Tali prospettive sono la conseguenza delle nuove priorità delineate negli Orientamenti strategici comunitari del 2009<sup>46</sup>, in cui l'agricoltura è chiamata ad apportare un maggior contributo alla limitazione delle emissioni di gas ad effetto serra<sup>47</sup>.

E' chiaro come il cambiamento della Pac verso l'approdo all'attuale modello di impresa agricoltura multifunzionale si sia caratterizzato per la connessione tra agricoltura ambiente ed energia, rimanendo una costante per tutte le successive riforme<sup>48</sup>.

E' utile a tal fine ricordare che nella nuova Pac per il periodo 2014-2020 temi quali quelli della tutela ambientale, della lotta al cambiamento climatico, dell'equilibrio sociale e territoriale hanno assunto il rango di obiettivi imprescindibili, portando all'elaborazione di un Primo Pilastro più verde e più equamente ripartito, e di un Secondo Pilastro maggiormente incentrato sulla competitività e l'innovazione.

La nuova Pac può essere ritenuta “figlia” della *Strategia Europea 2020: per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*<sup>49</sup>, in cui l'utilizzo delle nuove tecnologie e delle buone pratiche agricole dovranno essere finalizzate al fine di

---

46 OSC del 20 febbraio 2006, modificati nel gennaio 2009.

47 Si veda il considerando n.2 della Decisione del Consiglio 2006/144/CE.

48 Nei documenti programmatici che hanno scandito le varie tappe dell'evoluzione della Pac continua ad essere un costante riferimento il ruolo multifunzionale assegnato all'agricoltura attraverso la valorizzazione energetica della biomassa agricola: “Prospettive per la politica agricola comune” del 1985, la Comunicazione “Il futuro del mondo rurale” del 1988, la Comunicazione del 1991 su “Evoluzione e avvenire della Pac”, “Agenda 2000” del 1999, la Comunicazione del 2007 su “Lo stato di salute della Pac riformata” nonché la recente comunicazione del 2010 “La Pac verso il 2020”. In tal senso si veda P.Lattanzi, *Politiche agricole, politiche energetiche e sicurezza alimentare, in Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Atti dell'incontro di Studi Idaic, 2011, p.41.

49 COM (2010) 2020 def.

migliorare la competitività e la produzione, quanto a ridurre l'uso di pesticidi, fertilizzanti, nonché lo spreco delle risorse naturali esauribili, come acqua e combustibili fossili.

Le agro-energie mettono, quindi, in luce la possibilità di mutare lo scenario di fronte al ruolo di primaria importanza che l'agricoltura svolge da sempre ai fini della garanzia dell'approvvigionamento alimentare.

Concludendo, possiamo affermare che nell'adozione di sistemi produttivi razionali attuati dalla moderna impresa agricola multifunzionale, la produzione agroenergetica ne rappresenta più di altri il precipitato.

### *1.3. Il contributo del settore primario e la valorizzazione della funzione energetica.*

Il contributo che può venire dal settore primario in termini di sviluppo delle energie nuove e rinnovabili è senz'altro molteplice. In particolare per ragioni di schematizzazione esso è individuabile lungo “tre direttrici”:

- a) colture energetiche per ottenere biocarburanti<sup>50</sup> ed elettricità;
- b) sostanze organiche di scarto, come sottoprodotti e rifiuti di origine animale e vegetale per ottenere biocarburanti, bioliquidi e biogas ;
- c) l'impiego dei terreni agricoli per l'ubicazione di impianti (eolici/fotovoltaici) ai fini della produzione energetica<sup>51</sup>.

C'è da dire che emerge sin da subito la differente dimensione assegnata dal legislatore europeo, rispetto a quello nazionale, in riferimento alla nozione di agro-energie. Mentre a livello europeo il dibattito si è incentrato prevalentemente sulle colture energetiche, nel contesto nazionale le maggiori perplessità sono emerse riguardo a quelle attività che comportano la sottrazione dei terreni per l'installazione degli impianti (eolici/fotovoltaici), e soprattutto per l'impatto della previsione dell'art.2135 c.c. in termini di “coerenza di sistema”<sup>52</sup>. Procedendo nell'analisi del contributo del settore primario in funzione energetica, occorre preliminarmente

---

50 L'art.2 lett. h), i) del D.lgs. n.28 del 2011 di attuazione della direttiva 2009/28/CE distingue tra biocarburanti e bioliquidi, definendo i primi come carburanti liquidi o gassosi per i trasporti ricavati da biomassa, tra cui rientrano bioetanolo, biodisel e biogas, mentre i secondi come combustibili liquidi per scopi energetici diversi dal trasporto, compresi l'elettricità, il riscaldamento ed il raffreddamento prodotti da biomassa.

51 Si veda Bolognini, *Emergenza energetica ed emergenza alimentare: quale futuro per il diritto delle agro-energie?*, in riv.dir.agr.2014,p.491.

52 Bolognini, *Il difficile contemperamento delle esigenze energetiche con quelle alimentari e l'ampliamento dell'agrarità virtuale*, in Atti del Convegno Idaic 2011,p.133.

operare un distinguo tra nozione europea ed italiana di agro-energie.

### *1.3.1. Nozione europea di agro-energie.*

A livello europeo, la portata dell'espressione agroenergie è decisamente meno ampia rispetto a quella che le è stata attribuita nel contesto nazionale. Infatti a livello europeo le potenzialità energetiche dell'agricoltura sono state colte e valorizzate soprattutto in relazione alle colture dedicate e alla produzione di biomassa.

Le misure incentivanti dirette alle produzioni di colture dedicate risalgono alla Riforma di metà periodo, che rappresenta l'apice del processo di smantellamento del precedente regime protezionistico di sostegno al settore in sede di politica agricola comune. Con il reg.(CE) 1782/2003 è infatti introdotto uno “speciale regime di sostegno” per le colture energetiche<sup>53</sup> ed è mantenuta la possibilità di utilizzare i terreni soggetti ad obbligo di set-aside per la produzione di colture con finalità diverse da quelle alimentari.

La riforma si affianca ad interventi già esistenti, quali il regime del ritiro<sup>54</sup>, che ha finito per rappresentare una sorta di incentivo indiretto alla produzione di colture energetiche, risultando uno strumento importante nella strategia comunitaria per lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili.

La trasformazione radicale della Pac attraverso la Riforma di metà periodo risiede nel fatto che gli agricoltori possono percepire pagamenti unici e disaccoppiati dalla produzione, purché sia osservato l'obbligo dell'ecocondizionalità.

L'agricoltore può decidere liberamente se produrre e cosa produrre in forza della domanda di mercato.

---

<sup>53</sup>Artt.88 ss del reg.(CE) n.1782/2003.

<sup>54</sup> Sul punto si veda il considerando 41 del reg. nel quale si precisa che alla vigilia della riforma le colture energetiche rappresentavano la principale produzione non alimentare su terreni messi a riposo; per questo motivo il regime del set-aside è stato riproposto dalla Riforma di metà periodo della Pac.

Infine sono previsti speciali regimi di sostegno con premio specifico supplementare ed accoppiato al tipo di prodotto, tra cui rientrano le colture energetiche qualora ad esse vengano destinati terreni “normali”<sup>55</sup>.

Peraltro l'art.89 del regolamento precisa che tale aiuto è concesso solo nel caso in cui la produzione di energia abbia formato oggetto di apposito contratto fra agricoltore ed industria di trasformazione, salvo che l'agricoltore stesso non esegua la trasformazione dell'energia nella propria azienda.

Mentre in passato solo una fascia limitata di colture energetiche poteva fruire degli aiuti, in quanto le agroenergie occupavano un ruolo residuale per risolvere il problema delle eccedenze produttive, la riforma assegna a tali tipi di produzioni un ruolo centrale, prevedendo la possibilità di impiantare non solo colture a breve ciclo di rotazione ma anche colture pluriennali.

L'imprenditore agricolo può in sostanza decidere di produrre energia in via esclusiva e non solo come attività residuale e di recupero, rappresentando un'allettante alternativa rispetto alla produzione per il mercato alimentare<sup>56</sup>.

Nella Risoluzione del Parlamento europeo sulla promozione delle colture per scopi non alimentari del 2004 si evidenzia come lo sviluppo di queste colture non debba mettere in discussione l'obiettivo dell'autosufficienza degli approvvigionamenti alimentari, vedendo comunque questo fenomeno come un'opportunità per gli imprenditori agricoli

---

55 Si veda sul punto M.Giuffrida, *Agricoltura non alimentare: le nuove opportunità per gli imprenditori agricoli*, in riv.dir.agr.giur.amb.alim., 2006,p.149.

56 Rispetto alla produzione per il mercato alimentare, l'agricoltore europeo riserva un crescente interesse per la filiera agro-energetica, secondo una strategia che si muove lungo un doppio binario: il coinvolgimento del settore primario nella fase relativa all'approvvigionamento di materia prima e nella fase di produzione e cessione di energia e biocarburanti ottenuti da biomassa. Si veda in tal senso G.Strambi, *Insicurezza alimentare e insicurezza energetica. Quali regole per le colture che producono alimenti ed energia?* In *Agricoltura e insicurezza energetica ed alimentare, tra crisi della Pac e mercato globale*, Atti del Convegno Idaic, 2011,p.125.

europei di poter competere con paesi che producono a costi inferiori.

Nel successivo regolamento sullo sviluppo rurale del 2005<sup>57</sup> sono previste misure per promuovere le colture energetiche e la produzione di energia da biomassa agro-forestale nell'ottica di incentivare le energie rinnovabili e di integrare il reddito delle popolazioni agricole delle aree rurali.

Nella stessa direzione muovono il Piano di azione per la biomassa del 2005<sup>58</sup> e la Comunicazione sulle strategie dell'Unione europea per i biocarburanti del 2006<sup>59</sup>, che enfatizzano gli aspetti positivi connessi all'uso delle energie di provenienza agricola, incentivando la destinazione dei terreni agricoli a tali produzioni.

Tali documenti attribuiscono maggior importanza ai vantaggi delle agroenergie che ai loro limiti<sup>60</sup>, pur ammonendo che l'impiego delle biomasse avvenga nel rispetto delle buone pratiche agricole, oltre che mantenendo una produzione sostenibile sotto il profilo ambientale e senza riflessi negativi sulle produzioni alimentari.

Questo nuovo ruolo assegnato alle agroenergie non viene meno nonostante le rilevanti modifiche apportate alla Pac nel 2009, con la soppressione del set-aside e degli aiuti specifici per le colture energetiche da parte del reg. 73/2009<sup>61</sup>.

La domanda di colture energetiche risulta in crescita anche nel mercato internazionale, in forza dell'introduzione in alcuni paesi di percentuali obbligatorie di biocarburanti, che incentivano il

---

<sup>57</sup>Si veda i considerando n. 21, 22, 23 del reg.(CE) 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale.

<sup>58</sup> COM(2005) 628, del 7 dicembre 2005;

<sup>59</sup> COM(2006) 34, dell'8 febbraio 2006;

<sup>60</sup> La genesi di tali atti risale alla Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio europeo, dal titolo "la quota di fonti energetiche rinnovabili nell'UE", COM(2004) 366, del 26 maggio 2004.

<sup>61</sup> Si veda in tal senso il considerando 42: "a motivo dei recenti sviluppi nel settore delle bioenergie e in particolare della forte domanda di tali prodotti sui mercati internazionali e della fissazione di obiettivi vincolanti relativi alla quota della bioenergia sul totale dei carburanti entro il 2020, non appare più sufficientemente giustificato erogare un aiuto specifico per le colture energetiche".

commercio internazionale di prodotto finito e di commodities destinate alla trasformazione energetica<sup>62</sup>.

E' nel contesto del mercato globale agroenergetico, che iniziano a delinearsi le prime contraddizioni in rapporto alla competizione emergente tra colture per alimenti e colture per energia, connessa alla forte instabilità dei prezzi di importanti commodities alimentari come cereali ed altre materie prime agricole.

Fino al 2007 infatti nei documenti ufficiali della Fao e dell'Unione europea, nonché nella legislazione europea in materia di Pac, traspare una visione delle agroenergie priva di ombre.

Mentre gli “eventi critici” del 2007 comportano inevitabilmente la messa sotto accusa delle colture energetiche<sup>63</sup>, soprattutto di quelle destinate alla produzione di biocarburanti poiché ricavati quasi interamente da colture che possono essere impiegate anche a fini alimentari<sup>64</sup>.

Nel contesto europeo, la rivalità tra produzione *food* e *no food* è aggravata dalla scarsa tutela riservata al suolo agricolo, essendo quest'ultimo destinato a tali produzioni per l'esclusione dei terreni forestali e delle aree protette.

---

62 Paesi come Stati Uniti e Brasile, parallelamente alle politiche energetiche e climatiche dell'Unione europea, introducono percentuali obbligatorie di biocarburanti, esenzioni fiscali e sussidi che hanno come conseguenza l'aumento esponenziale della produzione agroenergetica.

63 L'espansione incontrollata delle produzioni energetiche a discapito delle coltivazioni destinate ad uso alimentare, provoca perverso dinamiche competitive all'interno del comparto agricolo, sia in ordine alle attività esercitate, sia in ordine alla distribuzione delle terre tra usi per produzione di derrate alimentari ed usi per le produzioni energetiche. Inoltre, il cambiamento di destinazione delle superfici agricole a vantaggio di colture energetiche, comporta l'abbattimento di foreste e l'abbandono di coltivazioni tradizionali a scopo alimentare. Ciò finisce per incidere, direttamente o indirettamente, sulla *food security* dei Paesi terzi importatori di materie prime agricole. Un documento della Fao risalente al 2008 prospetta un'alternativa per le future scelte da adottarsi ai fini della tutela della *food security* nei Paesi in via di sviluppo, tra agrocombustibili o sovranità alimentare, farina o benzina. Si veda F.Adornato, *Farina o benzina, il contributo dell'agricoltura ad un nuovo modello di sviluppo*, in riv. agricoltura istituzioni mercati, 2008.

64 Ved. COM(2007) 722 def., del 20 novembre 2007.



Inoltre, poiché gran parte delle colture utilizzate come materie prime per la produzione di energia necessitano di terreni altamente fertili e di elevate quantità di acqua, fertilizzanti e pesticidi, emerge il rischio che i terreni più fertili vengano impiegati per le colture energetiche, relegando le colture alimentari a terreni meno fertili e quindi scarsamente produttivi<sup>65</sup>.

L'Unione europea recepisce alcune delle indicazioni emerse dal dibattito internazionale con l'adozione della direttiva n. 28/2009, in cui all'art.17 sono stabiliti criteri obbligatori per garantire la sostenibilità ambientale delle produzioni di biocarburanti e dei bioliquidi, applicabili anche alla biomassa solida e gassosa.

In particolare, è previsto che biocarburanti e bioliquidi non possono essere ottenuti partendo da materie prime prodotte su terreni che presentano da gennaio 2008 lo status di foreste primarie e altri terreni boschivi, aree designate per protezione della natura oppure per la protezione degli ecosistemi, terreni erbosi ad elevata biodiversità.

Il secondo divieto, invece, concerne terreni che presentano un elevato stock di carbonio, ossia terreni che nel gennaio del 2008 possedevano un determinato status che poi hanno perso (ossia zone umide, zone boschive, terreni aventi un'estensione superiore ad un ettaro, caratterizzati dalla presenza di alberi superiori a cinque metri ecc).

Infine, per le materie prime agricole destinate alla produzione di biocarburanti e bioliquidi è fissato il rispetto del requisito della condizionalità ambientale e di altre prescrizioni definite dal reg. 73/2009, recante “norme comuni sul sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della Pac”.

L'art.17, par.7, co 2, attribuisce, inoltre, alla Commissione europea l'obbligo di redigere una relazione biennale riguardante

---

65 P.Lattanzi, *Politiche agricole, politiche energetiche e sicurezza alimentare: farina o benzina*, in Atti del Convegno Idaic, p.41.

l'evoluzione dei prezzi alimentari in relazione all'aumento della domanda di biocarburanti, monitorando anche se Paesi terzi e Stati membri hanno ratificato e attuato determinate convenzioni internazionali.

All'art.18 si prevede, inoltre, che gli Stati membri provvedano affinché gli operatori economici presentino informazioni pertinenti sulle misure adottate in considerazione degli elementi di cui sopra.

Il successivo art.23 attribuisce alla Commissione un'attività di sorveglianza sull'origine di biocarburanti e bioliquidi nella comunità e sull'impatto della loro produzione, risultante dallo spostamento di destinazione dei terreni, nell'Unione e nei Paesi terzi principali fornitori.

Nell'ambito della direttiva 2009/28/CE<sup>66</sup>, l'Unione europea dedica ampia attenzione all'opportunità di far fronte all'aumento di domanda di terreni disponibili per biocarburanti attraverso il recupero dei terreni “degradati” o “fortemente contaminati” per scopi agricoli non alimentari, anche se le ragioni a monte sono di natura prettamente ambientale, in quanto il mutamento di destinazione dei terreni da colture alimentari a colture energetiche potrebbe comportare perdite di stock di carbonio, nonché incrementi di emissioni climalteranti in atmosfera, ostacolando gli impegni assunti in sede internazionale nonché gli obiettivi vincolanti posti dall'Unione per gli stati membri entro il 2020<sup>67</sup>.

Questo problema emerge chiaramente anche nella Relazione della Commissione europea del 2010<sup>68</sup>, la quale sottolinea come

---

66Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

67 Cfr. Allegato V della direttiva 2009/28/CE, relativo alle “Regole per il calcolo dell'impatto dei gas ad effetto serra dei biocarburanti, bioliquidi e dei carburanti fossili di riferimento”, nell'ambito del quale si definiscono i “terreni pesantemente degradati” come quelli che sono da tempo fortemente salini o il cui tenore di materie organiche è particolarmente basso e la cui erosione è particolarmente forte; i “terreni fortemente contaminati” come quelli il cui livello di contaminazione è tale da renderli inadatti alla produzione di alimenti o mangimi”.

68 COM(2010) 11 def.

il fenomeno del cambiamento di destinazione dei terreni sia anch'esso una delle cause principali delle emissioni di gas serra di origine antropica, auspicando l'introduzione, tra i criteri messi a punto per la valutazione della sostenibilità dei biocarburanti e bioliquidi, anche di quello sul cambiamento indiretto della destinazione dei terreni, il cui acronimo è ILUC.

Infatti, le materie prime utilizzate a fini energetici possono essere ottenute in terreni direttamente convertiti in superfici agricole e precedentemente destinati ad altro uso (cd *land use change, LUC*), oppure indirettamente, potendo essere coltivate su superfici già destinate all'agricoltura, ma facendo spostare la produzione di altre colture su nuovi terreni precedentemente non destinati ad uso agricolo oppure comportando un aumento della superficie agricola esistente (cd *indirect land use change, ILUC*)<sup>69</sup>.

Si registra, quindi, un *dietrofront* in ordine alla strategia sui biocarburanti di prima generazione, cioè di quelli derivanti dalla trasformazione di materie prime agricole, ma non in ordine all'impiego di fonti di energia rinnovabili. Ciò comporta dei riflessi anche sullo stanziamento delle misure incentivanti verso i biocarburanti avanzati di seconda e terza generazione, in quanto essi consentono significative riduzioni di gas a effetto serra, mostrando anche il vantaggio di non competere direttamente con le colture per alimentazione<sup>70</sup>.

Tuttavia, suscita perplessità il fatto che nel contesto della direttiva in esame, la questione della sostenibilità alimentare appare del tutto marginale se paragonata all'attenzione rivolta alla sostenibilità ambientale delle agroenergie. L'attenzione verso la sostenibilità alimentare si traduce

---

69 Si veda “Relazione della Commissione sul cambiamento indiretto della destinazione dei terreni correlato ai biocarburanti e ai bioliquidi” COM (2010).

70 Si veda M.D'Addezio, *Lo scenario giuridico sulle agroenergie: una lettura all'insegna dei canoni di sostenibilità, competitività e sicurezza*. La quale chiarisce che per biocarburanti avanzati si intendono quelli prodotti da materie cellulosiche, ligno-cellulosiche e le microalghe, p.473.

nell'impegno posto a carico della Commissione e degli Stati di monitorare e valutare l'evoluzione dell'impatto delle agroenergie, ma senza alcuna presa di posizione decisiva.

### 1.3.2. Nozione italiana di agro-energie.

Nel contesto nazionale occorre ripercorrere i momenti principali dell'evoluzione normativa che ha ricondotto nell'ambito dell'art.2135 c.c. anche quelle attività che comportano la semplice messa a disposizione dei terreni per l'installazione degli impianti energetici. A tal fine è necessario ricostruire la figura dell'impresa agroenergetica, attraverso la rassegna degli interventi del legislatore fiscale, nel quadro delle disposizioni che ridefiniscono la nozione di imprenditore agricolo nel codice civile<sup>71</sup>.

Serve precisare che il novellato art.2135 c.c.<sup>72</sup> identifica l'agrarità non più sulla base del collegamento diretto dell'attività con il fondo, bensì sulla base di un doppio parametro identificato l'uno, nella cura del ciclo biologico o di una fase necessaria di esso, l'altro, nell'astratta utilizzabilità del fondo.

E' chiaro che l'adozione legislativa del criterio biologico come elemento identificativo dell'agrarità ha come diretta conseguenza la svalutazione dell'elemento fondiario,

---

71 L.Paoloni, *L'attività agricola di produzione energetica*, in Trattato di diritto agrario vol.II;*L'impresa agroenergetica.Ruolo e prospettive nello scenario "2 volte per il 2020"*, a cura di Bonari,Jodice,Masini;*L'impresa agroenergetica.Il quadro istituzionale, gli strumenti, gli incentivi*,(a cura di) Alabrese, Strambi, Cristiani.

72 Art.2135 c.c. "E' imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività:coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse.//Per coltivazione del fondo, per selvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale e animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine.//Si intendono comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dell'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge". L'articolo è frutto della riformulazione avvenuta ad opera dell'art.1 comma 1 del d.lgs. 18 maggio 2001, n.228, di "*Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art.7 della legge 5 marzo 2001, n.5*".

considerato elemento non più indefettibile dell'agricoltura. Rendendo, quindi, non necessario, ma solo possibile l'uso diretto del fondo, il legislatore assume la terra come ordinario ma non indispensabile oggetto dell'attività agricola, comportando un ampliamento dei confini dell'agrarità, in cui il fondo è considerato solo la mera *sedes* della produzione<sup>73</sup>. Nel rinnovare la nozione di impresa agricola ai tempi moderni, tentando di conciliare l'istanza produttiva dell'impresa con quella conservativa dell'ambiente, lasciandosi contaminare dall'osmosi tra diritto regolativo e diritto promozionale, il legislatore abbandona il criterio della "normalità" in forza di quello della "prevalenza", attribuendo all'impresa agricola una dimensione ampia e quanto mai indefinita. L'ancoraggio dell'agrarità alla cura del ciclo biologico o di una fase necessaria di esso<sup>74</sup>, non è servito ad espungere dalla categoria di imprenditore agricolo colui che si dedica professionalmente alla specifica produzione di biomasse. Infatti, muovendo dalla nozione di biomassa agricola, a cui appartengono prodotti, sottoprodotti e rifiuti ottenuti mediante lo svolgimento di attività dirette alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico, o di una fase necessaria di esso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine, è qualificato imprenditore agricolo anche il soggetto esercente esclusivamente l'attività di produzione di colture dedicate<sup>75</sup>. A tale conclusione si è giunti dopo un lungo dibattito, iniziato in dottrina con l'introduzione da parte del legislatore speciale del 2005 di una specifica norma sulla produzione di colture energetiche.

---

<sup>73</sup> Si veda S. Carmignani, *Agricoltura e competenza regionale*, Milano, 2006.

<sup>74</sup> Merita ricordare che la teoria del ciclo biologico è stata elaborata da A. Carrozza. Sulla codificazione della teoria del ciclo biologico nel testo novellato dell'art. 2135 c.c., si veda Goldoni, *La riformulazione del testo dell'art. 2135 c.c.*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da Costato, III ed., 2003.

<sup>75</sup> ID., A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Milano, 2010.

L'art.14, *co. 13 quater* del d.lgs n.99 del 2004, introdotto ad opera dell'art.4 del d.lgs. n. 101/2005 rubricato “Semplificazione degli adempimenti amministrativi”, stabilisce che “l’attività esercitata dagli imprenditori agricoli di cui all'art.2135 del codice civile, di cura e sviluppo del ciclo biologico di organismi vegetali destinati esclusivamente alla produzione di biomasse, allorquando sia svolta su terreni non boscati con cicli colturali non superiori al quinquennio e reversibili, sia trattata alla stregua dell’attività di coltivazione del fondo”. Una parte della dottrina ritiene che in forza di un'interpretazione letterale desumibile dall'incipit della disposizione, il comma *13-quater* dia luogo ad impresa agricola, solo nel caso in cui essa sia svolta da un soggetto già imprenditore agricolo ai sensi dell'art.2135.

In base a tale orientamento, nonostante il richiamo all'espressione di cura e sviluppo del ciclo biologico, l'intento del legislatore sarebbe quello di escludere che l'attività di produzione di colture energetiche possa essere qualificata come attività agricola principale, in ragione della destinazione non alimentare del prodotto<sup>76</sup>.

Dunque la produzione di biomassa non sarebbe considerata *tout court* agricola, in quanto, potrebbe essere solo “assimilata” a quella di “coltivazione del fondo” di cui all'art.2135 c.c.<sup>77</sup>

Tuttavia, la tesi appena esposta non è apparsa convincente, risultando ormai pacifico che il fine del legislatore è quello di ricondurre la produzione di biomassa alla coltivazione del fondo, per sottrarre detti organismi vegetali dalla definizione europea di colture permanenti e dalla disciplina riservata alla silvicoltura<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Si veda in tal senso G.Ferrara, *Impresa agricola e produzione di energia*, in riv.agr.ist.merc.n.1/ 2008.

<sup>77</sup>ID., Ferrara op.cit.

<sup>78</sup>E' l'opinione espressa da Germanò, secondo il quale, la finalità del legislatore non sarebbe tanto quella di ricondurre nell'ambito dell'agrarità le attività volte alla produzione di biomassa, in quanto tali attività sono già essenzialmente agricole, quanto quella di evitare un loro possibile inquadramento nelle attività di silvicoltura, che comporterebbe una loro sottoposizione alla disciplina riservata a quest'ultima con

Inoltre occorre escludere ulteriori scopi di inquadramento giuridico di tale attività, la cui agrarietà è riconosciuta alla luce dell'art.2135, co. 2 c.c., e non dell'art. 14, comma 13-quater d.lgs. n. 99/2004 , dovendo prescindere dai dubbi derivanti da un'interpretazione letterale della norma<sup>79</sup>.

Il problema che emerge chiaramente è come possa essere collocata l'attività di produzione di energia attraverso l'impiego della biomassa, direttamente posta in essere dall'imprenditore agricolo, cioè se quest'ultima possa o meno essere trattata alla stregua di un'attività agricola per connessione di cui all'art.2135 co.3.

Sul punto, è intervenuta la legge finanziaria del 2006 con il co.423 dell'art.1<sup>80</sup>, disponendo che “la produzione o la cessione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche, nonché di carburanti ottenuti da produzioni vegetali provenienti prevalentemente dal fondo e di prodotti chimici derivanti da prodotti agricoli provenienti prevalentemente dal fondo, effettuate dagli imprenditori agricoli, costituiscono attività connesse e si considerano produttive di reddito agrario”. Quindi l'imprenditore agricolo che produce e cede energia svolge un'attività agricola “per connessione”.

E' opportuno sottolineare che la circolare n.32/E del 2009 dell'agenzia delle entrate precisa che per “fonti rinnovabili agroenergetiche” si intendono le biomasse provenienti dall'agricoltura e dalla silvicoltura, per “fonti rinnovabili fotovoltaiche” i moduli o pannelli fotovoltaici, in grado di convertire l'energia solare in energia elettrica; per “carburanti provenienti da produzioni vegetali”, prodotti quali bioetanolo, biodiesel, biogas; infine per “prodotti chimici derivanti da

---

relative limitazioni ed oneri.

<sup>79</sup>Di tale opinione è anche G.Strambi, in *l'impresa agroenergetica, il quadro istituzionale, gli strumenti, gli incentivi*.,p.35.

<sup>80</sup> Art.1, 423 co.,L. n. 266/2005. Si tratta di una disposizione più volte ritoccata e di cui il legislatore ha via via ampliato la portata.



prodotti agricoli”, prodotti quali biopolimeri, bioplastiche ottenuti dagli amidi.<sup>81</sup>

Secondo autorevole dottrina con tale disposizione il legislatore dilata l’ambito di operatività dell’art.2135, attraverso il vincolo della connessione, già comprensivo delle attività dirette alla “manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti agricoli”. La circolare, inoltre, detta i criteri da seguire per determinare la concreta utilizzazione del parametro della “prevalenza”. Se per connessione intendiamo un “legame di relazione e interdipendenza”<sup>82</sup> rispetto all’attività principale, l’attività di produzione e cessione di energia deve essere considerata collaterale all’attività agricola principale, implicando che entrambe le attività siano però svolte dallo stesso soggetto (unisoggettività) e all’interno della stessa unità aziendale (uniazionalità).

L’inquadramento nel settore agricolo dell’attività di produzione energetica da biomassa trova, quindi, fondamento giuridico nell’art.2135, co 3. Il novellato articolo non richiede più che le attività connesse debbano rispettare i limiti “dell’esercizio normale dell’agricoltura”, potendo far rientrare qualsiasi attività di trasformazione della biomassa proveniente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall’allevamento di animali, nell’ambito dell’agrarità, indipendentemente dalla tecnica adottata. Si pensi, ad esempio, ai reflui zootecnici impiegati negli impianti per la produzione di biogas, i quali alimentano uno o più generatori che a loro volta producono energia elettrica. Si tratterebbe, in sostanza, della “trasformazione” dei residui o della parte inutilizzata del prodotto derivante dall’attività

---

81 Si veda, Bolognini, in *Il difficile contemperamento delle esigenze energetiche con quelle alimentari e l’ampliamento dell’agrarità “virtuale”*, op.cit.p.141.

82 ID., Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Milano, 2010.

agricola principale di coltivazione del fondo, che attraverso il vincolo della connessione cede energia. La connessione si instaura, quindi, solo con riguardo al momento della trasformazione e cessione dell'energia prodotta. C'è da dire che la disposizione, oltre a contemplare fattispecie assai differenti tra loro, di cui alcune appaiono del tutto contrastanti rispetto a quelle tradizionalmente ricondotte al comparto agroalimentare, pone sullo stesso piano le fonti rinnovabili agroforestali con quelle fotovoltaiche. Procedendo sulla base dei parametri indicati dall'art. 2135, co.3 c.c., solo l'impiego di fonti agroforestali consente di rilevare un collegamento con l'attività agricola principale, laddove siano costituite in misura prevalente da prodotti, residui e/o rifiuti ottenuti mediante l'espletamento di essa. Nel caso, invece, delle fonti fotovoltaiche diviene estremamente difficile individuare un collegamento con l'attività essenzialmente agricola, se non per il fatto che terreni ed edifici agricoli possano essere utilizzati per l'ubicazione degli impianti. Tuttavia, l'esistenza sul fondo di strutture con le quali gli impianti fotovoltaici devono risultare architettonicamente integrati, ovvero capannoni, attrezzature per il ricovero degli animali, serre etc. non assicura di per sé che esse siano impiegate nell'attività agricola principale. Il legislatore fiscale<sup>83</sup> sembra aggiustare il tiro, attraverso il riferimento dell'attività fotovoltaica come attività “diretta alla fornitura di beni o servizi”, rendendo necessaria *ex post* la verifica dell'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata<sup>84</sup>.

Nel caso di specie, significherebbe far ricorso ad una nozione

---

<sup>83</sup> Si veda la Circolare 32/E dell'Agenzia delle entrate del 6 luglio 2009.

<sup>84</sup> Questa sarebbe l'unica strada percorribile, essendo evidente che l'imprenditore agricolo non utilizza alcun prodotto ricavato dall'attività principale.

estremamente ampia e atecnica di utilizzazione prevalente delle attrezzature e delle risorse impiegate nell'attività agricola principale.

In sostanza, la finalità che emerge dalla circolare è quella di attrarre le attività di produzione e cessione di energia elettrica e calorica provenienti da fonti rinnovabili agro-forestali e fotovoltaiche nell'ambito di un regime fiscale agevolato, basato cioè non sul reddito d'impresa ma su quello catastale, senza pensare ad eventuali incongruenze sistematiche. Nello sforzo di individuare un legame indispensabile fra l'attività di produzione di energia ed il fondo, la circolare afferma che la produzione di energia elettrica da fonti agro-forestali sia qualificabile come attività connessa “tipica”, diversamente dall'attività di produzione energetica da fonti fotovoltaiche e, riconoscendo per quest'ultima l'impossibilità di un collegamento con le attività essenzialmente agricole, la definisce attività connessa “atipica”. Essendo stata incongruamente definita attività “atipica”, a tale attività non può, dunque, essere applicato il canone della prevalenza, essendo necessario individuare parametri “alternativi”.

In base a tali parametri stabiliti dal legislatore fiscale, la produzione di energia fotovoltaica è da ritenersi attività connessa e dunque agricola, nonché produttiva di reddito agrario, quando non supera i 200 Kw di potenza nominale installata.

La produzione di energia fotovoltaica che supera tale limite è sempre considerata produttiva di reddito agrario, nel caso in cui sussista almeno uno dei seguenti requisiti: gli impianti fotovoltaici siano totalmente o parzialmente integrati architettonicamente su strutture aziendali esistenti; il volume degli affari derivante dall'attività agricola sia prevalente rispetto a quello della produzione di energia fotovoltaica eccedente la

franchigia di 200 Kw; il titolare dell'impresa agricola dimostri di coltivare almeno un ettaro di terreno per ogni 10 Kw di potenza nominale installata eccedente i primi 200 Kw e fino ad un massimo di potenza nominale di 1 Mw. In mancanza di uno di questi requisiti l'attività di produzione e cessione di energia è sottoposta a reddito d'impresa.

Le perplessità<sup>85</sup> che da sempre avevano accompagnato l'inquadramento dell'attività di produzione e cessione di energia fotovoltaica nell'ambito del regime fiscale agevolato, auspicando un adeguato e corretto regime impositivo da applicare anche alle molteplici e diversificate attività che l'impresa agricola è in grado di esprimere, sono attualmente venute meno.

Infatti, lo scenario appare notevolmente mutato, in base alle modifiche introdotte inaspettatamente dall'art.22 del d.l. n.66 del 2014: il comma 423, art. 1<sup>86</sup>, non prevede più che la produzione e la cessione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche, nonché di carburanti e prodotti chimici, siano sottoposte a reddito agrario, introducendo la tassazione in materia di imposte dirette.

---

85 Poiché l'attività diretta all'ottenimento dell'energia fotovoltaica non si configura alla stregua di un'attività che sfrutta il ciclo biologico del terreno, l'attuale regime adottato dal legislatore sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost.: "Per la tassazione del reddito maturato dalle attività di produzione e cessione di energia elettrica, prodotti chimici e carburante (...) si sarebbe rivelato più coerente (...) una tassazione forfetaria del reddito d'impresa prodotto", così come avviene per altre attività agricole di tipo multifunzionale, quali l'agriturismo, rientrando appunto nel regime impositivo di tipo forfetario. Tuttavia, non si dovrebbe vedere con disfavore l'esigenza di sostegno agli imprenditori agricoli che attraverso l'impiego delle nuove tecnologie intendano contribuire al risparmio energetico e alla lotta al cambiamento climatico. Si veda in tal senso L. Paoloni, *L'attività agricola di produzione energetica*, in *Trattato di diritto Agrario*, diretto da Costato, Germanò, E.R. Basile, vol. 2, "il diritto agroambientale", 2011, p. 239.

86 Legge n. 266 del 2005.

#### *1.4. Altri contributi del settore primario: prodotti, sottoprodotti, rifiuti.*

L'apporto del settore primario in funzione energetica si snoda lungo più linee, coinvolgendo attività primarie e connesse, prodotti, rifiuti, residui derivanti dai processi di attività agricole. In particolare, la destinazione di prodotti derivanti dalla produzione agroalimentare e l'impiego di “scarti” e residui della lavorazione agricola ai fini della produzione energetica interessano l'utilizzo di rifiuti<sup>87</sup>.

Nonostante la produzione energetica da biomassa sia al centro della strategia europea clima-energia<sup>88</sup>, in quanto, presenta notevoli vantaggi sotto il profilo ambientale, socio-occupazionale, emissioni climalteranti e sostenibilità dal punto di vista alimentare, emerge però, nel contesto nazionale, come la nozione di biomassa entri in frizione con la disciplina sui rifiuti. La normativa di riferimento, quindi, deve essere individuata dalla lettura combinata della disciplina europea sulla promozione di energie rinnovabili, la direttiva 2009/28/CE, che ha trovato attuazione, a livello nazionale, tramite il d.lgs. n.28 del 2011, nonché della parte Quarta del d.lgs.152/2006<sup>89</sup> (artt.177 e ss.).

---

<sup>87</sup> Si veda N.Lucifero, *Iniziativa economica e potere di destinazione nelle filiere alimentari ed energetiche*, in *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema U.E.*, Atti del convegno Idaic,p.197. Secondo l'A. la produzione energetica da biomassa vede l'utilizzo di diversi materiali oltre alle cd “colture dedicate”: gli scarti delle lavorazioni di un processo o di una filiera fino alla parte biodegradabile dei rifiuti industriali ed urbani, nonché, i prodotti come quelli ortifrutticoli che all'esito dell'intera filiera alimentare, non trovando sbocco sul mercato, possono essere destinati ad un impiego diverso come la produzione agroenergetica.

<sup>88</sup> Il progressivo aumento della temperatura atmosferica, affiancato all'inesorabile depauperamento delle riserve fossili di combustibile hanno determinato il coinvolgimento del settore agricolo nella duplice veste di corresponsabile del global warming e, al contempo, di compartecipe di modelli di produzione energetica alternativa a quelli tradizionali finora praticati e complici della grave emissione di anidride carbonica nell'aria, in quanto potenzialmente idonei a mitigarne gli effetti.Tali impegni definiti a livello internazionale coinvolgono anche il mondo dell'agricoltura. Con riguardo al problema delle emissioni climalteranti in atmosfera e delle misure per fronteggiarle attraverso l'attività agricola si veda L.Paoloni, (a cura di), *Politiche di forestazione ed emissioni climalteranti*,Pdova, 2009,p.56.

<sup>89</sup> Il d.lgs. 152 del 2006 cd Codice ambientale.

Come *prima facie* si osserva, la nozione di biomassa agricola<sup>90</sup> presenta aspetti problematici con la disciplina sui rifiuti prevista dal D.lgs.152/2006, essendo collocata “a confine” con la definizione di sottoprodotto o di rifiuto. Nel contesto nazionale l'intervento del d.lgs n.28/2011, all'art.2 co.1 lett.e) definisce biomassa agricola come “frazione biodegradabile di prodotti, rifiuti, residui di origine biologica, provenienti da agricoltura, silvicoltura ed industrie connesse”. Il decreto *de quo* modifica in parte la precedente disciplina, contemplata nel d.lgs.387/2003<sup>91</sup>, includendo nella definizione di biomassa anche “i prodotti, rifiuti e residui provenienti dalla pesca e dall'acquacoltura, nonché gli sfalci e le potature provenienti dal verde pubblico e privato” che precedentemente restavano fuori da tale qualificazione. In base all'orientamento giurisprudenziale prevalente, le biomasse devono essere sottratte alla disciplina in materia di rifiuti, qualora sia certa la destinazione allo specifico utilizzo energetico e il riutilizzo avvenga senza l'intervento di trasformazioni preliminari o senza essere sottoposte ad operazioni di smaltimento<sup>92</sup>, sulla scorta della tesi dell'equiparazione tra un impianto da biomasse ed un impianto di recupero rifiuti. L'inserimento nell'impianto di elementi organici (residui) che precedono l'attività riproduttiva, non è da considerarsi attività di smaltimento rifiuti, in quanto “tali sostanze organiche, lungi dall'essere l'oggetto del trattamento, ne sono invece uno strumento operativo, con il quale l'impianto funziona, alla

---

90 L'art.2 della direttiva 2009/28/CE definisce la biomassa quale “frazione biodegradabile dei prodotti, rifiuti, residui di origine biologica provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali), dalla selvicoltura e dalle industrie connesse, compresa la pesca e l'acquacoltura, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali ed urbani”.

91 Il d.lgs. 387/2003 riformulava la direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità.

92 Si veda Corte Cass., Sez.pen., 19 agosto 2009., n.33451, che aveva ad oggetto l'impiego dei reflui zootecnici per la produzione di biogas.

stregua di un meccanismo operativo di messa in moto”<sup>93</sup>. Tali sostanze, dunque, non sono utilizzate per essere smaltite o trattate ma soltanto per iniziare l'attività ai fini della produzione energetica, comportando la configurazione dell'impianto in oggetto nell'ambito di quelli che producono energia<sup>94</sup>.

Tuttavia non risulta altrettanto pacifico l'orientamento prevalente in dottrina.

Muovendo dalla definizione giuridica di rifiuto<sup>95</sup>, le maggiori difficoltà per l'interprete risiedono nel ricorso al solo criterio soggettivo, identificato nell'*animus* del detentore di voler disfarsi del bene.

A causa dei contrasti iniziali, la giurisprudenza si è dimostrata particolarmente attenta nello stabilire che tale accertamento passa attraverso il raffronto della fattispecie concreta (ossia l'atto del detentore del disfarsi) con le definizioni contenute nel Codice dell'Ambiente, ai fini della sussunzione della stessa nell'ambito del rifiuto o del sottoprodotto.

In riferimento all'art.183 co.1 lett.a) d.lgs 152/2006 in rapporto all'azione di recupero a fini energetici delle *biomasse-rifiuto* di provenienza agricola, nelle diverse fasi di produzione, trasporto, e deposito, è previsto un regime di favore<sup>96</sup>.

---

93 Si veda P.Brambilla, *La pianificazione della produzione sostenibile di energie da biomasse tra modelli cogenti e modelli volontari*. In particolare, in riv.dir.dell'amb.,trattasi della sent. Cons.St., Sez. V ottobre 2009 che ha riformulato la sentenza di primo grado del Tar Emilia-Romagna di annullamento dell'AIA di un impianto di produzione di biogas da biomasse non preceduto da VIA. Nella specie, il Consiglio di Stato afferma che “non si tratta affatto di impianti che smaltiscono o che trattano di rifiuti (...) ma di impianti che producono energia”.

94 Sempre sent. Cons.St.

95 Art.183, comma 1, lett.a) definisce rifiuto come “una qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi”. Trattasi di una nozione assai ampia, che si incentra sulla componente comportamentale del detentore che, pertanto necessita di una valutazione caso per caso.

96 Quanto al trasporto, ad esempio, nel caso di movimentazione dei rifiuti tra fondi appartenenti alla medesima azienda agricola, ancorché effettuata percorrendo la pubblica via, si è stabilito che essa non è considerata trasporto ai fini della normativa sui rifiuti qualora risulti comprovato, da elementi oggettivi e univoci, che sia finalizzata unicamente al raggiungimento del luogo di messa a dimora dei rifiuti in deposito temporaneo e la distanza tra i fondi non sia superiore a dieci chilometri. Si veda M.Alabrese, *L'individuazione giuridica della biomassa agricola*, in *L'impresa agroenergetica, Il quadro istituzionale, gli strumenti, gli incentivi*, p.42.

I maggiori problemi rimangono in riferimento alla *biomassa-residuo*, per la quale occorre far ricorso all'art.184-bis per poter operare, caso per caso, l'esclusione dalla disciplina sui rifiuti e la sussunzione nell'ambito di quella sui sottoprodotti.

Occorre però accennare al fatto che vi sono materiali esclusi *tout court* dalla disciplina dei rifiuti contemplati al co.1 dell'art.185, in cui, rientrano: “materiali fecali, paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale utilizzati in agricoltura, selvicoltura o per la produzione di energia mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana”.

Tornando invece all'art.184-bis attualmente risulta ancora al centro di un acceso dibattito tra dottrina e giurisprudenza la previsione della biomassa-residuo, nell'ambito del sottoprodotto. In base all'orientamento prevalente sul punto, il materiale o la sostanza rientra nell'ambito del sottoprodotto, in presenza di determinate “condizioni”.

La prima condizione attiene al rapporto della sostanza o oggetto con il processo produttivo primario: il potenziale sottoprodotto deve essere generato da un processo di produzione intenzionalmente, nel senso che, pur conseguenza non desiderata di un diverso ciclo produttivo, esso diventa un prodotto intorno al quale è organizzata un'attività di impresa, anche se collaterale a quella principale, divenendo una risorsa dell'impresa stessa.

La seconda condizione, consiste proprio nella certezza dell'utilizzo, attraverso uno specifico atto di destinazione dell'imprenditore del residuo come una normale risorsa che potrà avere nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione un impiego ulteriore, dovendo tale condizione essere dimostrata *ex ante*.



A proposito della certezza del riutilizzo, la giurisprudenza osserva che “il residuo del processo produttivo non viene abbandonato, ma gestito come sottoprodotto, se il detentore o il produttore di sostanze ricavate da un processo produttivo destinato principalmente ad altre produzioni, riceve un vantaggio economico dall'utilizzo dei residui”<sup>97</sup>.

Quindi, per la giurisprudenza, il vantaggio economico fornisce un indice sull'elevato grado di probabilità di riutilizzo del residuo, ridimensionando le stesse logiche giuridiche che giustificano l'applicazione della disciplina sui rifiuti.

Infine, il terzo requisito riguarda la possibilità di utilizzo diretto del residuo senza alcun trattamento ulteriore e diverso rispetto alla “normale pratica industriale”.

In altre parole, si conferma l'orientamento in base al quale, il residuo deve essere utilizzato tal quale, senza che le sostanze o il materiale debba subire “trattamenti ulteriori”, salvo operazioni di conservazione ma anche di trasformazione, come ad esempio, la frantumazione purché rientrino nella “normale pratica industriale”<sup>98</sup>.

A titolo esemplificativo, si sono registrate pronunce contrastanti in riferimento all'impiego della pollina come biomassa-residuo per il fatto che prima dell'utilizzo allo scopo di produzione di biogas il materiale organico viene sottoposto ad un procedimento di previo trattamento, al fine della trasformazione in digestato, caso in cui in base all'orientamento precedente ricorrerebbero i presupposti per l'iscrizione della pollina sotto la disciplina dei rifiuti.

La giurisprudenza si è pronunciata anche sull'impiego della sansa di olive disoleata destinata ad essere utilizzata come

---

97 Cass., sez. III pen., 12 settembre 2008., n.35235.

98 Secondo l'opinione di alcuni commentatori, data la formulazione molto vaga, quale quella della normale pratica industriale si potrebbero far rientrare tali operazioni. Si veda sul punto, Roettgen, *La nozione di rifiuto e sottoprodotto*, in *Commento alla direttiva 2008/98/CE*, a cura di Giampietro, Milano, 2009.

biomassa-residuo, in questo caso, adottando un'interpretazione restrittiva del concetto “trattamenti ulteriori”.

In tale occasione, la Corte ha fatto ricorso ad un'interpretazione restrittiva di tale requisito, in quanto “dovendo subire la sansa di oliva una trasformazione preliminare ai fini della valorizzazione energetica (come combustibile) è da escludere che possa rientrare nella nozione di sottoprodotto”<sup>99</sup>.

In riferimento alla valorizzazione della funzione energetica, una volta stabilito che la sostanza in questione possa considerarsi biomassa-sottoprodotto, occorre valutare se quest'ultima possa essere utilizzata per produrre energia come combustibile<sup>100</sup>.

La definizione di biomassa combustibile è sempre contenuta nella Parte Quinta del d.lgs. n. 152/2006 che contiene un folto elenco di sostanze o materiali il cui impiego è legittimo negli impianti di produzione di energia, in base a tipologia e provenienza delle sostanze o materiali medesimi e nel caso siano integrati anche i requisiti di prodotti o sottoprodotti, restando, invece, tassativamente escluse le biomasse-rifiuto.

Questa previsione è valevole anche in riferimento alla produzione di biogas, per la quale è tassativamente esclusa la provenienza da “discariche, fanghi, liquami e altri rifiuti a matrice organica”, venendo in gioco la severa disciplina “in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera”<sup>101</sup>.

---

99 Cass.pen., sez III, 11 gennaio 2010, n. 773 note a sentenza di Balossi, Sansa di oliva: rifiuto o sottoprodotto? In riv.Amb.e sviluppo, 2010.

100 Sulla nozione di biomassa-combustibile si fa riferimento alla definizione contenuta nella Sezione quarta dell'all.X, parte Quinta del d.lgs. 152/2006, secondo cui, per essa si intende: “a) materiale vegetale prodotto da coltivazioni dedicate;b)materiale vegetale prodotto da trattamento esclusivamente meccanico, lavaggio con acqua o essiccazione di coltivazioni agricole non dedicate;c)materiale vegetale prodotto da interventi selvicolturali, da manutenzione forestale e da potatura;d) materiale vegetale prodotto dalla lavorazione esclusivamente meccanica e dal trattamento con aria, vapore o acqua anche surriscaldata di legno vergine e costituito da cortecce, segatura, trucioli,chips, refili (...).

101 Ai sensi dell'art.268, comma 1,lett.a) d.lgs. 152/2006 per “inquinamento atmosferico” si intende “ogni modificazione dell'aria atmosferica, dovuta all'introduzione nella stessa di una o più sostanze in quantità e con caratteristiche tali da ledere o da costituire un pericolo per la salute umana o per la qualità dell'ambiente oppure tali da ledere i beni materiali o compromettere gli usi legittimi

In sostanza, per la biomassa-combustibile di provenienza agricola che risulti conforme all'allegato X è previsto un regime di favore in tema di autorizzazioni alle emissioni in atmosfera<sup>102</sup>.

---

dell'ambiente”; mentre per “emissione” si intende, lett.b) “qualsiasi sostanza solida, liquida o gassosa introdotta nell'atmosfera che possa causare inquinamento atmosferico e, per le attività di cui all'art.275, qualsiasi scarico di COV(composti organici volatili) nell'ambiente.

- 102 Il d.lgs. n.156/2006 prevede, in via derogatoria, che non siano sottoposti a tali autorizzazioni gli impianti di combustione, compresi i gruppi elettrogeni ed i gruppi elettrogeni di cogenerazione, di potenza nominale pari o inferiore a 1 MW, alimentati a biomasse di cui all'allegato X parte Quinta del decreto. Ciò non toglie che comunque gli “impianti in deroga” alimentati a biomasse siano tenuti al rispetto dei valori limite appositamente previsti per l'uso di tali combustibili. Mentre laddove l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera è richiesta per gli impianti di potenza termica nominale superiore ad 1MW (ma inferiore a 50 MW) la relativa istanza confluisce nel procedimento unico per l'ottenimento dell'autorizzazione unica(art.12 d.lgs. n.387/2003).

#### *1.4.1. Strumenti di produzione.*

In riferimento all'apporto del settore primario ai fini della produzione agro-energetica, si individuano anche i fattori di produzione ad essa destinabili<sup>103</sup>.

Tra i fattori di produzione, i terreni agricoli possono essere utilizzati, sia per la produzione di colture energetiche o dedicate, sia per la localizzazione degli impianti alimentati a biomassa, nonché per gli impianti fotovoltaici e/o eolici.

Sotto questo profilo, si è registrata una scarsa tutela dei terreni agricoli da parte del legislatore nazionale in forza del contrapposto interesse, ritenuto di pubblica utilità, indifferibile ed urgente, di realizzazione degli impianti e del loro esercizio<sup>104</sup>.

Espressione evidente del *favor* per la diffusione degli impianti è la previsione contenuta dall'art.12, co. 7, d.l.gs. 387/2003, secondo cui essi possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai piani urbanistici<sup>105</sup>, da cui si evince il principio della compatibilità urbanistica dell'impianto energetico con la vocazione agricola del fondo.

Naturalmente, ciò implicava l'approvazione delle Linee guida nazionali per lo svolgimento del procedimento amministrativo unico, diretto ad assicurare un corretto inserimento degli impianti nel territorio nazionale.

---

<sup>103</sup>M.D'Addezio, op.cit.

<sup>104</sup>Presupposto per l'eventuale adozione di provvedimenti di espropriazione per pubblica utilità. Si veda N.Ferrucci, La produzione di energia da fonti biologiche rinnovabili(il quadro normativo) in riv.dir.agr. 2008.

<sup>105</sup>L'art.12 del d.lgs. n. 387 del 2003 assoggetta la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili solo ad un'autorizzazione unica, che deve essere rilasciata dalla Regione o dalle Province delegate dalla Regione per gli impianti con una potenza termica installata inferiore ai 300 MW e dal Ministero dello sviluppo economico per impianti con una potenza termica installata pari o superiore ai 300 MW. A tal fine, prima che siano decorsi trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione, la Regione o il Ministero dello sviluppo, a seconda che si ricada nella prima o nella seconda ipotesi, devono convocare la Conferenza di servizi.L'autorizzazione unica è infine rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano le Amministrazioni interessate.

Il contesto iniziale, però, si caratterizza per l'incertezza dovuta al ritardo nella pubblicazione delle “Linee guida nazionali per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili” da parte del Governo in sede di conferenza di servizi unificata, il cui esito è stato una frammentazione ed una diversificazione delle discipline di competenza regionale, nonché l'adozione di normative di contenuto opposto o, comunque, non perfettamente compatibile<sup>106</sup>.

Inoltre, in attuazione delle Linee guida nazionali, sarebbe spettato alle Regioni procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti<sup>107</sup>, dovendo ritenersi il d.lgs. 387/2003 fortemente lacunoso sul punto.

Del resto, la riforma del Titolo V con l'attribuzione della materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” alla competenza concorrente aveva, in sostanza, aggravato la situazione, già caratterizzata dalla pluralità degli interessi coinvolti<sup>108</sup>.

Da un lato, quindi, si poneva l'interesse delle Regioni nelle sue molteplici declinazioni, dall'altra la libera iniziativa economica degli operatori del settore, sotto la spinta dirigistica del legislatore europeo<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup>Non è un caso se molte disposizioni regionali sottoposte al vaglio della Corte Costituzionale siano state varate nelle more dell'approvazione delle Linee guida, le quali, com'è risaputo, sono state adottate con un ritardo a dir poco imbarazzante. Si veda Ammannati, *L'incertezza del diritto. A proposito della politica per le energie rinnovabili*, in Riv. quadrim. dir. dell'amb., 2011, p.2.

<sup>107</sup>Art. 12 co. 10 d.lgs. 387/2003.

<sup>108</sup>Per un *excursus* sulle questioni giuridiche generate dalla collocazione della materia relativa alla produzione, al trasporto e alla distribuzione nazionale dell'energia tra quelle di competenza concorrente si veda A. Quaranta, *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni*, in riv. Ambiente e Sviluppo, 2011.

<sup>109</sup>Nannipieri, *Il rapporto tra ambiente ed energia rinnovabile. L'incostituzionalità delle misure restrittive dettate dalle regioni per la tutela del paesaggio e la (sospirata) adozione delle linee guida nazionali*, in note a sentenza n. 119/2010, in “giornate di studio in ricordo di A. Concaro, Pisa 2010”, dove la Corte Costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi su giudizi azionati dallo Stato per l'annullamento di tre leggi regionali che avevano disposto l'esclusione di porzioni del proprio territorio dalla possibilità di installazione di impianti eolici e/o fotovoltaici, nelle more delle linee guida nazionali.

In questo quadro, la Corte Costituzionale è stata chiamata a compiere un'operazione di bilanciamento di interessi e di riparto di competenze, in una situazione di aspra e crescente conflittualità tra Stato-Regioni<sup>110</sup>.

Si ricorda, in particolare, una sentenza n.166 del 2009 con la quale la Corte ribadisce la necessità di adottare le Linee guida “ volte a realizzare il contemperamento tra il contenuto dei piani regionali di sviluppo energetico, i piani paesaggistici e la tutela dell'ambiente, per l'equo ed il giusto contemperamento dei rilevanti interessi pubblici coinvolti, tra i quali bisogna comunque salvaguardare i valori espressi dal paesaggio e direttamente tutelati dalla nostra Costituzione e dalla Convenzione europea del paesaggio, ratificata con legge 9 gennaio 2006, n.14”.

Con l'emanazione delle linee guida nel settembre 2010<sup>111</sup>, molte situazioni di incertezza sono state chiarite grazie anche al recepimento degli orientamenti giurisprudenziali consolidatosi negli anni precedenti, anche se la situazione di conflittualità non è venuta meno.

In forza del principio della compatibilità degli impianti in rapporto alla vocazione agricola delle aree, non si assiste ad alcuna presa di posizione, nel senso che gli impianti possono ancora essere ubicati in zone agricole, nonostante oggetto dell'opera sia un terreno estremamente fertile.

L'unico limite è rappresentato nella possibilità, riconosciuta alle Regioni, di precludere l'installazione dell'impianto energetico, in relazione ad aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili,

---

110 Il riparto di competenze di cui all'attuale Titolo V Cost si presenta, invero, eccessivamente frammentato: le difficoltà incontrate nella delimitazione delle aree di intervento dello Stato e delle Regioni, causate dalla trasversalità di molte materie (nominate e non), ha determinato una grande incertezza del diritto, cui ha fatto seguito una esplosione del contenzioso costituzionale. Da qui l'attuale intervento del Governo di revisione del riparto di competenze fra Stato-Regioni.

111 E' avvenuta con il D.m. 10 settembre 2010.

qualora siano interessate da produzioni agroalimentari di qualità e di pregio.

Tale previsione di salvaguardia stabilisce che l'insediamento e l'esercizio dell'impianto progettato “non deve compromettere o interferire con le finalità perseguite dalle disposizioni di sostegno al settore agricolo, tra le quali rientrano la valorizzazione delle tradizioni locali agroalimentari<sup>112</sup>, tutela della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio rurale”.

Del resto, sia la giurisprudenza precedente, sia le Linee guida del 2010, hanno precisato che il bilanciamento dei vari interessi in gioco non può avvenire a “priori”, dichiarando la prevalenza di taluni a discapito della soccombenza di altri, ma solo caso per caso, in forza di criteri tecnici oggettivi<sup>113</sup>.

Spetterà dunque all'amministrazione competente valutare l'interesse prevalente in rapporto all'area da destinarsi all'ubicazione dell'impianto e alla specificità dello stesso.

Quindi, le zone agricole restano per il momento compatibili in via di principio con la realizzazione degli impianti alimentati a biomassa, sulla scorta dell'assunto che “la destinazione agricola del suolo non deve rispondere necessariamente all'esigenza di promuovere le attività agricole, potendo essere concretamente volta a sottrarre parti del territorio comunale a nuove edificazioni”<sup>114</sup>.

---

112 Si tratta delle produzioni biologiche, produzioni certificate con denominazione di origine protetta DOP, indicazione di origine protetta IGP, specialità tradizionale garantita STG, i vini certificati con denominazioni di origine controllata DOC, le denominazioni di origine controllata e garantita DOCG, nonché, le produzioni tradizionali iscritte nell'apposito albo del Mipaaf e aggiornato annualmente dalle regioni.

113 In base alle Linee guida nazionali adottate con il D.m. 10 settembre 2010 l'individuazione della non idoneità dell'area agricola deve essere operata dalle Regioni attraverso un'apposita istruttoria, avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie o dimensioni di impianti.

114 Cfr. Tar Sicilia, sez I, 5 luglio 2012, n.1411, Tar Sardegna, sez.II 9 maggio 2012, n.438 e Cons. Stato, sez. IV, 16 novembre 2011, n.6049 in

In base all'orientamento prevalente emerso in una recente sentenza della Consulta<sup>115</sup> a prevalere sarebbe ancora la materia energia, di fronte alla quale le esigenze del settore agricolo devono arretrare, a meno che non si tratti di perseguire fini conservativi di quella che la Suprema Corte definisce agricoltura di pregio<sup>116</sup>.

In sostanza, in base al ragionamento della Corte oltre a sottintendere un distinguo inquietante tra agricoltura di pregio e agricoltura *tout court*, dalla lettura combinata dei commi 7 e 10 dell'art.12 d.lgs. 387/2003, si arriva ad affermare una sorta di presunzione assoluta di idoneità delle aree agricole ad ospitare un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili, vedendo ogni limite come l'eccezione e non la regola.

L'obiettivo da perseguire in via prioritaria risiede, quindi, nello scopo, originato dal diritto europeo, di raggiungere la quota assegnata<sup>117</sup> di energia da fonti rinnovabili.

Posto che la diffusione degli impianti rappresenta una via obbligata per il raggiungimento di tale quota, il rischio di veder trasformato in nostro Paese in una distesa infinita di pannelli fotovoltaici e/o di torri eoliche appare evidente.

Quello che sembra meno condivisibile della pronuncia resta il fatto che la Corte, anziché realizzare un temperamento delle esigenze agricole con quelle energetiche, sancisce e legittima il superamento delle prime a favore delle seconde, tracciando con

---

Dir.giur.agr.alim.amb.,2013 p.43 ss.

115 Si tratta della nota sentenza avente ad oggetto la questione di legittimità cost. dell'art.2 della L.R. Puglia n.31 del 2008 sollevata dalla Società Alfa nel giudizio di fronte al Tar Puglia, promosso in seguito ad impugnazione del provvedimento di diniego dell'autorizzazione unica da parte della Regione Puglia. L'ordinanza di rimessione del Tar Puglia è la n.263, del 28 agosto 2012, in Gazz.uff. 28 nov. 2012.

116 Si veda Bolognini, *L'ubicazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in zona agricola ed il necesse est della Corte Costituzionale, tra reticenze ed ipocrisie*, in Note a sentenza, riv.dir.agr. 2013. Secondo la quale, tale distinzione sarebbe sufficiente a impedire la condivisione delle conclusioni alle quali la Corte addivene nella pronuncia *de qua*.

117 L'Italia nel 2020 dovrà coprire il 17% dei consumi finali di energia mediante tali fonti. Attualmente la quota è stata portata al 27% entro il 2030.



molta approssimazione i confini entro cui tutelare l'agricoltura di “pregio”.

Meglio sarebbe stato se la Consulta fosse andata a fondo delle problematiche sottese alle disposizioni regionali cadute sotto la sua scure, rivolgendo più attenzione alla sorte dei suoli agricoli piuttosto che alla soluzione del conflitto fra Stato-Regioni.

C'è da dire che un cambiamento c'è stato da parte del legislatore, il quale è intervenuto più volte per la correzione delle misure incentivanti stabilite per la realizzazione degli impianti a fronte dell'evidente competizione degli stessi con la tutela delle aree agricole.

Il primo intervento risale al d.lgs. n.28 del 2011, che all'art.10 prevede una serie di limitazioni, onde arginare il fenomeno della proliferazione di impianti eolici e/o fotovoltaici in aree agricole.

Il decreto prevede un limite per la potenza nominale di ciascun impianto non superiore ad un 1 Mw e nel caso di terreni appartenenti al medesimo proprietario, una distanza minima da rispettare tra gli impianti non superiore a 2 km, nonché il divieto di destinare all'installazione degli impianti più del 10% della superficie del terreno agricolo nella disponibilità del proprietario.

Con il successivo decreto liberalizzazioni<sup>118</sup>, convertito in legge n.27 del 2012, recante “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”, la posizione del legislatore si è ulteriormente irrigidita sul punto, abrogando espressamente i commi 4 e 5 dell'art.10 del d.lgs. n.28 del 2011, escludendo l'accesso agli incentivi statali, a tutti gli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole<sup>119</sup>.

---

<sup>118</sup>Si tratta del decreto legge n. 1 del 2012.

<sup>119</sup>Pur con qualche eccezione, l'art.65 “Impianti fotovoltaici in ambito agricolo”, stabilisce espressamente “Agli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole non è consentito l'accesso agli incentivi statali di cui al d.lgs. n.28 del 2011. Le eccezioni, invece, riguardano: gli impianti a terra in aree agricole “realizzati e da realizzare su terreni nella disponibilità del demanio militare; gli impianti a terra in aree agricole che, in data 25 marzo 2012, hanno già conseguito l'autorizzazione. Altre eccezioni riguardano gli impianti a terra in

---

aree agricole che hanno conseguito l'autorizzazione entro il 29 marzo 2011(data di entrata in vigore del d.lgs. n.28 del 2011, a condizione che l'impianto entri in esercizio entro il 24 maggio 2012.

### *1.5.Strutture.*

Un profilo interessante che concerne l'impresa agro-energetica riguarda la dimensione organizzativa delle proprie strutture che sembra trovare un modello ottimale nella filiera agro-energetica e, in una configurazione di più ampia portata, nello schema del distretto agro-energetico<sup>120</sup>.

Tali modelli, già utilizzati in altri comparti dell'agricoltura, come in quello agroalimentare, tentano di superare i limiti strutturali<sup>121</sup> che hanno impedito il decollo delle agroenergie nel nostro paese.

In particolare nel settore agro-energetico si fa sempre più spesso ricorso a modelli organizzativi “a rete”<sup>122</sup> per accrescere la capacità produttiva delle imprese agricole e la loro competitività sul mercato.

Il modello a rete, in particolare, rinvia a quelle forme di organizzazione produttiva che danno luogo ad aggregazioni funzionali tra imprese, a rapporti collaborativi e di coordinamento tra le stesse per soddisfare molteplici esigenze, tra cui vi rientra l'utilizzazione di energia.

Non vi è dubbio che la produzione di energia, vuoi elettrica, vuoi calorica, vuoi attuata in connessione ad una attività

---

120 Si veda P.Lattanzi, *l'attività agricola di produzione energetica*, in Trattato di diritto agrario, vol.2, diritto agro-ambientale, p.239.

121 Limiti strutturali quali la particolare conformazione del territorio agricolo e gli alti costi di produzione non consentono alle imprese italiane di essere competitive su un mercato internazionale, con il risultato che la maggioranza del biodiesel prodotto negli impianti italiani deriva da biomasse di origine estera.

122 Il contratto di rete viene istituito con la legge n. 33 del 9 aprile 2009 (“Conversione in legge con modificazioni del d.l. 10 febbraio 2009, n.5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi”) all'art.3, commi 4-ter, quater, quinquies, mod.da ultimo dal d.l. 31 maggio 2010, n.78 (“Recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”), convertito nella legge n.122 del 30 luglio 2010, che modifica l'art.3 commi 4-ter e 4-quater. In base all'art.3, comma 4-ter “Con il contratto di rete più imprenditori perseguono lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato e a tal fine si obbligano, sulla base di un programma comune di rete, a collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie imprese ovvero a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica ovvero ancora ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa.

agricola, finisca per proporre, soprattutto nel momento della cessione, tutta una serie di collegamenti e di relazioni, anche tra i soggetti distributori, o le industrie di riferimento<sup>123</sup>.

Un elemento essenziale del contratto di rete<sup>124</sup> è il “programma comune di rete”, sulla base del quale gli imprenditori si “obbligano a collaborare in forme e ambiti predefiniti attinenti all'esercizio delle proprie imprese ovvero a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale tecnica o tecnologica ovvero ancora ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa”.

Il contratto di rete, inoltre, può anche prevedere l'istituzione di un fondo patrimoniale comune e la nomina di un organo comune incaricato di gestire, in nome e per conto dei partecipanti, l'esecuzione del contratto o di singole parti o fasi dello stesso.

L'istituzione del fondo e la nomina dell'organo comune, nonostante non costituiscano elementi essenziali per la validità del contratto di rete, rappresentano comunque la condizione per l'accesso alle agevolazioni fiscali, previste per le imprese che sottoscrivono un contratto di rete<sup>125</sup>.

Per quanto riguarda la filiera agro-energetica vi sono ulteriori strumenti, quali le intese di filiera<sup>126</sup> ed i contratti quadro<sup>127</sup>, anche se occorre sottolineare come alla base di tali relazioni vi sia sempre lo strumento contrattuale.

---

123Si veda G.Maccioni, *Il contratto di rete e le reti di imprese: work in progress anche per il coordinamento tra imprese del settore agro-energetico e imprese del settore agro-alimentare*, in agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche ed alimentari. Secondo l'A. Vi è da chiedersi se ci troviamo di fronte ad un nuovo contratto tipico, ad un contenitore solo descrittivamente indicato dalla norma, oppure ad una trama di relazioni, o di rapporti in via di definizione. Ad ogni modo, il problema dell'inquadramento giuridico di tale contratto è ancora aperto.

124Caputo-Tosoni, *Contratti di rete, il vantaggio di produrre sui terreni altrui*, in Altalex.com, 2015.

125Espressamente previsto dalla normativa in esame che i contraenti devono essere imprenditori di cui all'art.2082 c.c. La norma non fissa limitazioni né riguardo alle tipologie né riguardo al numero dei contraenti: è possibile, quindi, costruire reti cui partecipano imprenditori commerciali e/o agricoli, piccoli imprenditori e/o imprenditori medio-grandi ma anche imprenditori individuali e non.

126Art.9, co. 1 let.c) d.lgs. 102 del 2005.

127Artt.10 e 11 sempre d.lgs.102 del 2005.

In particolare, con il contratto quadro si intende sviluppare “sinergie nel processo di programmazione e sviluppo della coltivazione e produzione di prodotti, al fine della loro trasformazione in energia.

Significativa in tal senso è l'iniziativa siglata ad Ascoli Piceno, relativa al “Protocollo di intesa per la fattibilità a rete di filiere energetiche, ecocompatibili ed ecosostenibili” che mira a “studiare, progettare, coordinare e infine realizzare un modello di filiere agro-energetiche, contrattualizzate”<sup>128</sup>.

E' chiaro che per poter valorizzare la produzione agro-energetica occorre approntare un preciso e organizzato flusso di filiera che veda coinvolti tutti gli attori lungo la catena, dai produttori agricoli alle comunità locali, dai trasformatori delle produzioni agro-energetiche, alle imprese impegnate nella organizzazione dell'offerta agli utilizzatori finali di tecnologie Fer<sup>129</sup>.

Infatti tali filiere sono finalizzate a promuovere nuove forme di sviluppo locale, coinvolgendo diversi attori istituzionali, associazioni di rappresentanza, tra cui, associazioni del mondo agricolo, sindacati, alcune associazioni del comparto industriale e Legambiente.

Il punti qualificanti del Protocollo riguardano: la riconversione delle colture *food* e la possibilità di realizzare, all'interno di specifici distretti economici territoriali, una produzione più vicina al servizio, al fine di colmare la distanza tra le imprese agricole ed il mercato dell'energia; il rafforzamento del legame con il territorio; la previsione di specifici meccanismi contrattuali di carattere interprofessionale tra produttori agricoli

---

128Si tratta di uno dei primi progetti di questo genere; esso è nato dalla necessità di risollevare le sorti dell'agricoltura, dopo la grave crisi che ha colpito il settore, causata essenzialmente dalla riforma della Politica agricola comunitaria, nonché dalla decisione della Commissione europea di ridurre di oltre il 50% la produzione di zucchero. Le fonti energetiche rinnovabili, ed in particolare le biomasse costituiscono così una concreta prospettiva di sviluppo e di reddito per l'intero territorio provinciale.

129Si veda L.Paoloni, *L'impresa agricola nella transizione verso le energie rinnovabili*, in riv.Agr.ist.merc.,1/2011.

e trasformatori industriali; l'adesione ad appositi disciplinari di produzione e tracciabilità che prevedono, tra i parametri da rispettare, la costante verifica dell'impatto ambientale, il mantenimento della fertilità dei suoli, la preservazione del paesaggio, la garanzia del reddito agli agricoltori, l'etica ed il valore dell'energia come “bene comune” .

Infine, occorre sottolineare il ruolo rilevante occupato dall'impresa agro-energetica nella filiera corta.

In particolare, il modello della filiera corta risulta congeniale agli obiettivi delineati dalla Pac, consentendo di ridurre al massimo la distanza tra il luogo di produzione e di consumo dell'energia e potendo, altresì, rappresentare un volano per lo sviluppo economico-sociale delle comunità locali.

La direttiva 2009/28/CE afferma che “il passaggio ad una produzione energetica decentrata presenta molti vantaggi, compreso l'utilizzo delle fonti di energia locali, maggiore sicurezza locale degli approvvigionamenti energetici, minore distanza di trasporto e ridotta dispersione energetica”<sup>130</sup>.

Il modello di organizzazione produttiva della filiera corta viene richiamato anche dal legislatore nazionale, a cui fa espresso riferimento proprio nell'ambito della disciplina dell'intesa di filiera e del contratto quadro sopra citati<sup>131</sup>.

In tale contesto, gli imprenditori agricoli e le imprese di produzione e di distribuzione di biocarburanti ed i soggetti interessati, pubblici o privati, stipulano contratti di coltivazione e fornitura in attuazione degli artt.11, 12 e 13 d.lgs.n.102/2005 secondo la procedura prevista per il settore agroalimentare: attraverso la stipulazione di un contratto quadro da parte delle imprese di produzione e trasformazione, a cui segue un contratto di coltivazione e compravendita tra “collettore” o “primo

---

<sup>130</sup> Considerando 6°, direttiva 2009/28/CE.

<sup>131</sup> Artt. 9 e 10 del d.lgs. n.102 del 2005.

trasformatore” ed agricoltore, con cui quest'ultimo s'impegna a coltivare una varietà di seme ad uso energetico e a venderla.

Infine, tali sistemi “a rete” possono consistere nella creazione dei distretti agro-energetici “in grado di garantire l'autosufficienza energetica attraverso l'impiego di fonti rinnovabili di origine agricola” provenienti dai contesti locali e che permettono agli imprenditori agricoli di beneficiare di nuove fonti di reddito derivanti dall'energia ceduta<sup>132</sup>.

In questo modo l'energia non dovrà più essere prodotta dalle grandi centrali, ma in una miriade di impianti per autoconsumo collegati in rete.

---

<sup>132</sup>Bonari, Jodice, Masini, *L'impresa agroenergetica, Ruolo e prospettive nello scenario “2 volte 20 per il 2020”*.

## CAPITOLO II

2.1.La riemersione della food insecurity-2.2.Il fondamento della sicurezza alimentare a livello U.E. - 2.3.Le diverse declinazioni della sicurezza alimentare-2.4.Il fondamento della sicurezza alimentare nel contesto della Pac dopo Lisbona-2.5.La sicurezza alimentare nel contesto extraeuropeo-2.6.Profili di giustiziabilità del diritto al cibo adeguato.

### *2.1.La riemersione della food insecurity.*

Lo scenario da assumere come sfondo per affrontare la questione del contemperamento delle esigenze energetiche con quelle alimentari, si caratterizza per la nuova stagione di *food insecurity*<sup>133</sup> che sta coinvolgendo, non solo i paesi in via di sviluppo, da sempre importatori di prodotti agricoli e “destinati” a povertà e malnutrizione, ma anche quelli più industrializzati, i quali risultano sempre più dipendenti dalle regole del mercato internazionale.

La tendenza che si registra è lo strutturarsi dell'insicurezza alimentare nella rete di relazioni socio-economiche che coinvolgono i singoli paesi, a causa della volatilità dei prezzi dei prodotti agro-alimentari e della destabilizzazione del mercato internazionale, ormai assoggettato ai paradigmi del neoliberismo<sup>134</sup>.

Il mercato attuale risulta, infatti, il riflesso di tali paradigmi, apparendo sempre più globalizzato e guidato da pochi operatori economici che dominano gli scambi sui mercati internazionali delle materie prime e degli alimenti.

---

<sup>133</sup>Jannarelli A., *La nuova food insecurity: una prima lettura sistemica*, in Agricoltura e insicurezza alimentare, tra crisi della Pac e mercato globale, Atti del Convegno Idaic, 2010.

<sup>134</sup>Il neoliberismo ha egemonizzato in maniera incontrastata la cultura politica ed economica degli ultimi decenni, attraverso la creazione di un “mercato senza le mura” e dunque ad una mercantilizzazione globale.



In particolare, il sistema agro-alimentare globale<sup>135</sup> concerne tutte le attività di produzione, trasporto, distribuzione, consumo di prodotti agro-alimentari, essendo regolato da pochi operatori economici, attraverso una vera e propria “global regulation” che:

- a) ridimensiona la funzione degli Stati nel sottoporre l’economia di mercato ad un quadro di regole correttive in chiave di *welfare* e di “interventismo pubblico” sia a livello nazionale che internazionale;
- b) sottrae l’agricoltura dall’effettiva sovranità degli Stati e degli operatori finalizzando l’utilizzazione delle terre verso destinazioni produttive legate a logiche di profitto, portando alla delocalizzazione di molte produzioni agroalimentari da zone originariamente vocate a favore di altre, con conseguenze negative in termini di degrado ambientale nonché di aumento della povertà.

Il sistema agro-alimentare globale si era, fino ad ora, mantenuto in uno stato di equilibrio fragile, ma stabile: né l’aumento della domanda di cibo a causa dell’incremento della popolazione negli ultimi cinquant’anni, né l’espansione della rete di distribuzione di prodotti agro-alimentari come conseguenza della globalizzazione o il formarsi di imprese oligopolistiche avevano determinato gravi crisi, apparendo tale sistema, una sorprendente applicazione della mano invisibile di “smithiana memoria”<sup>136</sup>.

Mentre il verificarsi della crisi finanziaria del 2008 incidendo in maniera drammatica sul sistema agro-alimentare globale, ha determinato un’implementazione della *food insecurity* a livello globale.

---

135Si veda Nespor S., Sistema alimentare mondiale, ambiente e cambiamento climatico, in [www.scienza.inrete.it](http://www.scienza.inrete.it).

136ID.Nespor. op.cit.

Orbene, la peculiarità dell'attuale stagione di *food insecurity* è da ravvisarsi in cause di natura sistemica, che vanno oltre i condizionamenti dei mercati collaterali a quello agro-alimentare. Certamente, non si può negare che, ad esempio, la produzione di biocarburante possa aver determinato una prima fondamentale contrazione dell'offerta agricola, a vantaggio della realizzazione di materia prima da destinare alla produzione di energia alternativa al petrolio, diventando una componente dell'attuale *food regime*.

Tuttavia, se stiamo assistendo al declino delle agricolture nazionali in forza della preminenza delle relazioni economiche transnazionali, ciò è da imputare a scelte di politica economica compiute da soggetti economici forti, che condizionano gli attori coinvolti a diversi livelli nella produzione agricola di base.

L'agricoltura è ormai un settore economico pienamente integrato nella più ampia economia globale, che trova i suoi principali punti di riferimento nella WTO<sup>137</sup> e nelle grandi imprese multinazionali presenti nell'area della produzione e commercializzazione dei prodotti agro-alimentari.

In particolare, la WTO ha istituzionalizzato un regime favorevole alla liberalizzazione del mercato, ponendosi in netto contrasto con le misure protezionistiche adottate dagli Stati per potersi assicurare un'autosufficienza alimentare.

In forza di tali vincoli, le agricolture nazionali si sono progressivamente uniformate al sistema agro-alimentare globale: i paesi occidentali privilegiano sempre di più l'esportazione dei propri prodotti, a discapito della stessa autosufficienza alimentare nazionale, mentre i paesi importatori si impoveriscono, a causa della modifica delle abitudini alimentari, scoraggiando l'agricoltura locale.

---

<sup>137</sup>Realizzata nel 1994 con il Trattato di Marrakech sull'Organizzazione mondiale del Commercio (WTO)

Quindi, a livello sistemico, tra le cause che hanno determinato il ritorno della *food insecurity* emerge la liberalizzazione dei mercati dei prodotti agro-alimentari, unita alla egemonia delle imprese multinazionali presenti nel settore agro-alimentare, nonché ai vincoli derivanti dalla WTO.

Mentre nell'Unione europea il ritorno della *food insecurity* è sicuramente da imputare ad una pluralità di cause di natura congiunturale e strutturale<sup>138</sup>.

Nonostante, negli ultimi decenni del secolo scorso, la “rivoluzione verde” avesse elevato i rendimenti produttivi dei terreni in modo tale da ridimensionare, se non far apparire definitivamente risolto il problema della *food security*, si sta assistendo ad un'inversione di tendenza.

Il riaffermarsi della *food insecurity* nel contesto europeo non è da considerare come un ritorno al passato, ossia a quella condizione di scarsità complessiva dell'offerta agricola che aveva condizionato a lungo lo sviluppo della società.

Infatti, l'attuale stagione di *food insecurity* rispetto a quella che aveva contraddistinto l'economia premoderna, è il frutto delle politiche agricole adottate dal legislatore europeo.

Partendo dall'analisi delle cause di natura congiunturale, non è una novità ritenere che il settore agricolo sia per definizione il più esposto, rispetto ad altri settori dell'economia, a rischi che dipendono da cause di forza maggiore<sup>139</sup> e che incidono negativamente sulla produzione in termini di disponibilità quantitativa di derrate alimentari.

Inoltre, l'impossibilità di annullare anche i rischi legati al verificarsi di crisi alimentari, che possano mettere in ginocchio

---

<sup>138</sup>Bolognini, *Food security, food safety e agroenergie*, in riv.dir.agr. 2011.

<sup>139</sup> Ad esempio lo shock legato ad eventi climatici come una siccità prolungata, un'epidemia di animali, etc.

la disponibilità di alcune derrate alimentari non può che indirizzarsi verso il ricorso ad azioni preventive<sup>140</sup>.

Per quanto riguarda le cause strutturali, occorre far riferimento alle scelte compiute nel contesto delle politiche agricole comunitarie, le quali dimostrano come gli operatori del settore siano stati influenzati, nel sottrarre parte dei loro terreni agricoli all'attività produttiva<sup>141</sup>.

La riforma di medio termine introducendo il pagamento unico e riconducendo nel concetto di attività agricola anche il mero mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali<sup>142</sup>, può essere vista come il momento di massima indifferenza verso la garanzia della *food security*.

Infatti, l'utilizzazione della terra (anche di quella fertile) verso altre attività non alimentari era stata considerata come più remunerativa e meno rischiosa per gli imprenditori agricoli.

Si potrebbe ritenere che tutto ciò sia conseguenza degli obblighi assunti<sup>143</sup> con il Trattato di Marrakech, che hanno determinato il progressivo ridursi del sostegno agli agricoltori, portando alla realizzazione di interventi contrari all'aumento della produttività e determinando indiscutibili problemi di controllo dell'offerta.

Nell'Unione europea si sono verificate in varie annate considerevoli diminuzioni delle disponibilità alimentari e anche forti oscillazioni dei prezzi dei prodotti agricoli e dei mangimi, comportando la violazione delle finalità contemplate all'art.39 TFUE, il quale prevede che siano garantiti la stabilità dei mercati, prezzi ragionevoli ai consumatori ed un tenore di vita equo agli agricoltori.

---

140Ciò è avvenuto con l'adozione del reg.(CE) 178/2002, il quale ha introdotto l'analisi del rischio per prevenire il verificarsi di crisi alimentari in casi di incertezza scientifica.

141 ID.Bolognini.

142 Il pagamento unico spetta all'agricoltore ed è assegnato in assenza di contropartita in termini di produzione. Tale aiuto viene disposto anche per gli agricoltori che non producevano a condizione che il terreno fosse mantenuto in buone condizioni agricole e ambientali.

143In particolare l'accordo Agricolo ha interessato tre aspetti dell'intervento pubblico in agricoltura: il sostegno interno, l'accesso al mercato e gli aiuti alle esportazioni.

Tra le cause del ritorno della *food insecurity* in Europa sono state accusate anche le produzioni agro-energetiche, in quanto responsabili della scelta, operata nel contesto delle politiche agricole di molti Paesi, di incrementare la produzione agro-energetica su larga scala, comportando una riduzione delle produzioni alimentari a livello globale.

In tal senso, la destinazione dei terreni agricoli ad attività riconducibili alla produzione di energia andrebbe letta, non più come preferenza alla promozione delle energie rinnovabili, ma come disfavore alla produzione alimentare. Per questi motivi, si rende necessaria l'ideazione di nuovi strumenti di programmazione in agricoltura<sup>144</sup>.

Un contributo in tal senso, potrebbe venire dalle associazioni dei produttori agricoli e dalle organizzazioni interprofessionali, al fine di ovviare a quella carenza di informazioni di natura commerciale e tecnica necessaria per far fronte alla nuova sfida della *food security*<sup>145</sup>.

Infatti, la rilevanza che tali organizzazioni potrebbero svolgere nella pianificazione e nell'adeguamento della produzione alle esigenze di mercato, in termini sia quantitativi che qualitativi, non è di poco conto. Per converso, la normativa in materia non pare sufficientemente indirizzata in tal senso<sup>146</sup>.

Quindi, se la questione della *food security* in Europa è un problema tornato di grande attualità, tra le cause di natura

---

144Bolognini, *Sicurezza alimentare versus sicurezza energetica: conflittualità e criticità*, in Sicurezza alimentare e sicurezza energetica nel sistema U.E., Profili giuridici ed economici, Atti del convegno di Siena, 2013.

145 Bolognini, *Alcune riflessioni sul possibile contributo del settore privato in ordine al contemperamento delle esigenze di energy e food security*, in Agricoltura e insicurezza alimentare, tra crisi della Pac e mercato globale, Atti del convegno Idaic, 2010.

146 La normativa europea in tema di associazioni dei produttori agricoli e di organizzazioni interprofessionali, però non pare sufficientemente adeguata: anzi, pare che il regolamento (CE) n. 1234/2007 abbia confermato l'arretramento dell'attenzione della Comunità verso l'associazionismo economico dei produttori agricoli. Desta inoltre qualche perplessità il fatto che, nel contesto della regolamentazione dell'OCM unica, la presenza delle associazioni dei produttori sia prevista nei soli settori del luppolo, dell'olio d'oliva e in quello ortofrutticolo.

strutturale si intravedono le scelte poco lungimiranti compiute in seno alla politica agricola comunitaria.

## *2.2. Il fondamento della sicurezza alimentare a livello U.E.*

Nell'ambito della politica agricola comunitaria la sicurezza alimentare, intesa come *food security*, costituisce uno degli obiettivi principali della compagine europea, sin dal Trattato di Roma del 1957, il quale all'art.39 comprendeva un esplicito richiamo alla “sicurezza degli approvvigionamenti”.

L'art.39 TCEE tra le altre finalità contemplava: a)l'incremento della produttività dell'agricoltura; b) il tenore di vita equo della popolazione agricola; c) la stabilizzazione dei mercati d)la garanzia di prezzi ragionevoli ai consumatori;

Occorre sottolineare come il dettato della disposizione contenente l'enunciazione delle finalità della Pac, sia rimasto invariato nel corso degli anni almeno sul piano degli enunciati<sup>147</sup>.

Infatti, il contenuto dell'art.39 ha attraversato immutato i profondi cambiamenti che nell'arco di oltre cinquanta anni hanno investito i trattati europei, giungendo con formule identiche in un quadro della Pac profondamente diverso.

Il fatto che il Trattato di Lisbona abbia lasciato inalterate le finalità originarie della Pac, riproponendole all'art.39 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ha suscitato numerose critiche alla luce dell'impostazione adottata con la Pac del 2003,

---

147 F.Albisinni, Soggetti e oggetti della sicurezza non solo alimentare, in Europa, prima e dopo Lisbona, in Agricoltura e in-sicurezza alimentare tra crisi della Pac e mercato globale, Atti del Convegno IDAIC, 2010

la quale avrebbe necessitato di una modernizzazione di tali obiettivi, in forza del nuovo modello di agricoltura europea ispirato alla multifunzionalità.

Per converso, si riconosce una notevole lungimiranza, nonché una notevole tecnica legislativa del legislatore comunitario, nell'aver disposto la “sicurezza degli approvvigionamenti” e non la “sicurezza degli approvvigionamenti alimentari”, potendo in questo modo attribuire all'espressione una portata più generale, riferibile al raggiungimento del grado di autosufficienza nell'approvvigionamento, sia di prodotti agricoli destinati all'alimentazione, sia di prodotti agricoli destinati ad usi diversi<sup>148</sup>, “salvaguardando” così la modernità della disposizione.

Si ricorda, che l'obiettivo originario del suddetto articolo, era proprio quello di consentire alla comunità europea di affrontare, con misure idonee, eventuali penurie di prodotti, in conseguenza di guerre o mancati raccolti nei Paesi produttori. Nell'immediatezza dell'entrata in vigore del Trattato di Roma tale obiettivo rispondeva alla principale esigenza di ricostruzione dell'Europa a seguito della Seconda Guerra Mondiale. All'epoca, si temeva l'inserimento dell'agricoltura, attraverso la previsione di norme agrarie<sup>149</sup> nella normativa del Trattato, essendo destinataria di un regime speciale di impronta protezionistica da parte degli stati<sup>150</sup>, che mirava alla sottrazione dalle regole del libero mercato dei prodotti agricoli, per

---

148Si veda L.PAOLONI, “*La food security nei programmi della PAC*”, in *Dalla riforma del 2003 alla Pac dopo Lisbona, i riflessi del diritto agrario alimentare e ambientale*, Atti del Convegno di Ferrara, a cura di Costato, Borghi, Russo, Manservigi, 2011.

149Poi confluite nel Titolo II- Agricoltura-della Parte III-Politiche della Comunità-del Trattato CEE/CE e che oggi è il Titolo III-Agricoltura e pesca-della Parte III-Politiche dell'Unione e azioni interne- del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Si veda Bolognini, *Food security, food safety e agroenergie*, in *riv.dir.agr.2010*,p.311.

150 D'addezio,*Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona?* In *riv.dir.agr.2010*,p.245.

garantire il soddisfacimento del fabbisogno alimentare delle rispettive popolazioni.

Tra le ragioni che invece determinarono l'inclusione dell'agricoltura nella regolamentazione del mercato europeo<sup>151</sup> vi fu, soprattutto, l'affermarsi del convincimento che l'istituzione di una politica agricola comune avrebbe reso maggiormente perseguibile l'obiettivo della sicurezza degli approvvigionamenti.

Non si può negare che tale espressione abbia assunto soprattutto nella prima fase di attuazione della Pac, a partire dalla Conferenza di Stresa del 1958 e dall'istituzione del Feoga (Fondo europeo di orientamento e garanzia), una valenza fortemente alimentare.

Sembra, perciò, condivisibile l'affermazione secondo la quale l'obiettivo della *food security* faccia parte della storia della Pac.

Non è difficile comprendere che il ribadire tale scopo nel momento attuale assuma una portata diversa, nel senso che l'impegno dell'Unione, oggi, è diretto a svolgere un'azione non di mera solidarietà tra gli europei, ma di compartecipazione a rendere effettiva la tutela dei diritti dell'uomo in generale, fra i quali rientra il diritto di essere “libero dalla fame”.

A rafforzare la necessità di considerare nelle politiche europee anche la “dimensione sociale”, milita il riconoscimento dello sviluppo sostenibile come valore giuridico<sup>152</sup> nel TUE e nel

---

<sup>151</sup>Sulle ragioni anche di ordine politico che portarono all'inclusione dell'agricoltura nel sistema economico generale che si stava progettando si veda Costato, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da Chiti e Greco, Milano, 1997.

<sup>152</sup>Il principio dello sviluppo sostenibile è stato affermato per la prima volta durante la Conferenza di Rio de Janeiro su sviluppo e ambiente nel 1992, successivamente nel vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile del 2002, e infine consacrato nel documento finale della Conferenza Rio+20 nel 2012 dal titolo “The future we want”. Fondamentale nel delineare i contenuti del principio dello sviluppo sostenibile è stata la Conferenza mondiale sull'ambiente umano di Stoccolma del 1972. Si ritiene che tali documenti emanati a conclusione delle Conferenze mondiali, pur essendo riconosciuti come strumenti di soft law, abbiano rilevanti “effetti di catalizzatori”. Ad esempio, nel contesto del diritto dell'Unione europea il principio dello sviluppo sostenibile è richiamato nel TCE all'art. 130 R (con l'Atto unico europeo), poi all'art. 174 TCE del Trattato di Amsterdam, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, infine



TFUE, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché nel Trattato di Lisbona, i quali pongono l'accento sul rispetto dei diritti umani fondamentali<sup>153</sup>.

Tuttavia, la rinnovata attenzione per la funzione produttiva dell'attività agricola traspare nelle relazioni introduttive<sup>154</sup> ai regolamenti per la Pac 2014-2020, in cui viene affermato che “un'agricoltura forte è vitale per l'intero comparto agroindustriale dell'Unione e per la sicurezza alimentare globale”.

Dalla lettura del documento nel testo in inglese, il richiamo alla *food security* chiarisce qualsiasi ambiguità sul fatto che con le proposte di riforma della Pac si chiede all'agricoltura di soddisfare la sua missione “storica”: quella di produrre cibo, di produrre alimenti, quindi di fornire prodotti agricoli.

L'attenzione verso le finalità ambientali, la gestione sostenibile delle risorse naturali, l'attenzione per il clima e lo sviluppo equilibrato del territorio, sono certamente presenti nelle relazioni, ma il tema della “produzione alimentare sostenibile” e della “global food security” assumono centralità, risultando presenti in tutte le nuove misure<sup>155</sup>.

In altre parole, l'Unione europea si sta rendendo conto che una produzione alimentare che assicuri una “*global food security*” è il tema del futuro anche di noi europei.

Dopo il lungo periodo che è trascorso, in cui l'adozione del *decoupling* e le severe prescrizioni filo-ambientali hanno di fatto provocato la scomparsa di quella sovrabbondanza alimentare che fino agli anni Novanta, aveva consentito alla Comunità europea di divenire, da un insieme di Stati con insufficiente

---

all'art.3 par.3 TUE e all'art. 191 TFUE.

153Si veda P.Lattanzi, *Politiche agricole, politiche energetiche e sicurezza alimentare: farina e benzina*, in Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche ed alimentari, Atti dell'incontro di studi di Udine, 2011.

154COM (2011) 625/3.

155Albisinni, *Sicurezza alimentare come approvvigionamento a livello U.E.*, in Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema U.E., profili giuridici e profili economici, atti del convegno di Siena, 2013.

disponibilità di cibo, una vera e propria potenza alimentare mondiale, grande esportatrice di prodotti agricoli, si assiste alla riemersione della *food insecurity*.

In base alla Dichiarazione del Vertice mondiale sull'alimentazione del 1996, la *food security* è raggiunta quando “*tutte le persone, in ogni momento, hanno accesso fisico ed economico ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti che soddisfino il loro fabbisogno e le loro preferenze alimentari al fine di condurre una vita sana ed attiva*”.

Se si tiene presente, quindi, che aspetti fondamentali della *food security* siano tanto la *food availability*, ovvero il livello dell'offerta dei prodotti destinati all'alimentazione, quanto la *food accessibility*, vale a dire la concreta possibilità di accesso alle risorse che dipende oltre che dalla loro distribuzione anche dal loro costo, in base ai dati recenti, in Europa il numero di persone che non hanno accesso a risorse alimentari adeguate è aumentato del 75% fra il 2008 ed il 2012

Ciò rende impossibile negare che per l'Unione europea la *food security* non sia un problema ancora risolto. La sicurezza alimentare per molto tempo era scomparsa dall'agenda delle priorità dell'Unione, poiché considerata definitivamente raggiunta<sup>156</sup>, e riguardante solo una parte relativamente piccola della popolazione, caratterizzata da basso reddito<sup>157</sup>.

---

<sup>156</sup>Una svolta in tal senso avviene a partire dal documento noto come “Agenda 2000: Per un'Europa più forte e più ampia” nell'esplicitare, rispetto agli obiettivi allora delineati dall'art.33 del Trattato CE, i nuovi obiettivi della riforma Pac 1999, tra cui “l'aumento della competitività” rispetto “all'incremento della produttività”, la garanzia della sicurezza e della qualità dei prodotti agricoli rispetto alla “garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti”, la promozione della “multifunzionalità” rispetto al modello di “agricoltura monofunzionale”, il principio della “sostenibilità della produzione” rispetto alla “tutela ambientale come vincolo” si veda sul punto G.Strambi “*La sicurezza dell'approvvigionamento di prodotti agro-alimentari*” che rinvia a Germanò, Manuale di diritto agrario, 2010.

<sup>157</sup> G.Brunori-A.Guarino, *Come cambia il dibattito sul cibo di fronte alla crisi alimentare*, in *Cibo e Conflitti*, a cura di E.Pellecchia, Pisa, 2010., p.94 i quali osservano che “Prima di emergere come vera e propria tragedia globale, in alcuni

Il legislatore comunitario aveva spostato la sua attenzione verso interventi sul mercato, relativi alla libera circolazione dei prodotti all'interno dell'Unione, alla tutela del consumatore e alla sicurezza degli alimenti.

La sicurezza alimentare finisce, infatti, per spostarsi sul fronte della *food safety*<sup>158</sup>, presupposto imprescindibile del mercato alimentare europeo, la cui elaborazione muove all'interno di logiche imperniate sulla definizione delle regole di produzione e di commercializzazione di alimenti “sicuri” dal punto di vista igienico-sanitario, che trascura di prendere in considerazione i profili inerenti all'approvvigionamento dei prodotti necessari all'autosufficienza alimentare.

---

paesi europei la crisi alimentare veniva identificata come un problema esclusivamente interno, collegata in particolar modo ai redditi bassi, all'inefficienza del sistema di distribuzione e alle speculazioni finanziarie degli attori della catena alimentare”.

158 ID. Bolognini, *Emergenza energetica ed emergenza alimentare: quale futuro per il diritto delle agro-energie?* in riv.dir.agr.2014.

### 2.3. Le diverse declinazioni della sicurezza alimentare.

Alla sicurezza alimentare viene attribuita da tempo una duplice accezione: quella di *food security*, che indica il livello di autosufficienza nell'approvvigionamento alimentare, e quella di *food safety* che si riferisce, invece, all'idoneità del prodotto alimentare a non arrecare danni alla salute del consumatore.

Quindi, mentre la *food security* identifica la sicurezza alimentare in un'ottica “produttivistica” facendo riferimento all'aspetto “quantitativo” della disponibilità dei prodotti alimentari, la *food safety* riguarda, invece, il profilo della sicurezza alimentare in una prospettiva “qualitativa” che chiama in causa il momento della produzione e del consumo di alimenti<sup>159</sup>.

Si osserva che la storia della politica agricola comunitaria appare bilanciarsi a seconda delle esigenze perseguite verso la *food security* o verso la *food safety*.

Inizialmente la *food safety* si incentrava sulla tutela della qualità dei prodotti alimentari, ovvero sulla tutela degli interessi economici dei consumatori finali, in termini di rispetto delle regole relative alla commercialità degli alimenti e della loro rispondenza ai dati contrattualmente rilevanti.

La *food safety* era vista in un'ottica mercantilistica, cioè considerata del tutto ancillare rispetto allo scopo della libera circolazione dei prodotti nel mercato interno.

Il nuovo spessore assegnato alla dimensione della sicurezza degli alimenti, in termini di salubrità degli stessi, ha avuto inizio con la strutturazione del sistema agro-alimentare attraverso il precesso tecnico, il sofisticarsi delle tecnologie, nonché l'impiego della chimica nei nuovi sistemi di preparazione,

---

<sup>159</sup>A. Jannarelli, *Produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore*, in *Regole dell'agricoltura. Regole del cibo*, Atti del Convegno, Pisa 7-8 luglio 2005.

confezionamento, conservazione dei prodotti primari destinati al consumo umano ed animale.

La *food safety* ha assunto rilevanza nell'ambito di quelle attività successive alla produzione agricola di base, relative alla lavorazione e alla trasformazione dei prodotti primari in alimenti, ossia in quelle fasi del c.d. *food processing*.

Sotto altro punto di vista, la *food safety* potrebbe apparire come la manifestazione emblematica del raggiungimento della *food security*<sup>160</sup> in seguito alla trasformazione dell'agricoltura in un'attività manifatturiera<sup>161</sup>: l'esigenza di aumentare i rendimenti produttivi (cioè l'offerta agricola) attraverso, ad esempio, il ricorso ad ormoni della crescita ovvero all'uso massiccio di farine di origine animale per l'ingrasso del bestiame, per far fronte alla domanda di beni alimentari sul mercato, ha messo in luce la questione relativa alla *food safety* in quelle fasi produttive di beni primari che precedono anche la loro distribuzione per le industrie alimentari.

In altre parole, i potenziali rischi per la salute dell'uomo, non sono solo quelli “esterni” allo stesso processo produttivo, ma sono soprattutto quelli intrinseci allo stesso processo tecnico produttivo, che ha inizio con la produzione di beni primari nel comparto agricolo e prosegue per tutta la catena agro-alimentare fino ad arrivare al consumatore finale.

La progressiva attrazione di tutto il processo produttivo agricolo nell'ambito del sistema agro-alimentare attraverso rapporti di filiera e di integrazione verticale sempre più stretti, ha

---

<sup>160</sup>Infatti i problemi sanitari in materia di alimenti derivano dall'esigenza di aumentare i rendimenti produttivi attraverso l'uso di ormoni della crescita ovvero di farine di origine animale per l'ingrasso del bestiame.

<sup>161</sup>In estrema sintesi si segnalano gli esiti estremi di questo processo: da un lato, le strutture agricole si limitano a fornire la produzione di base al sistema agro-alimentare nel rispetto di standards e di disciplinari produttivi eterodiretti che selezionano le grandi aziende a scapito di quelle più piccole; dall'altro, si assiste all'omogeneizzazione dell'offerta agricola secondo le esigenze di un sistema agroalimentare globale che favorisce processi di contrazione delle biodiversità.

determinato l'adeguamento di origine pattizio da parte delle strutture agricole alla “cultura” della *food safety*.

Tuttavia, lo stesso comparto agricolo si caratterizzava da grande disomogeneità di tutela, a causa delle diverse legislazioni dei Paesi e per il legislatore europeo si presentò la necessità di introdurre una serie di misure volte ad ottenere la fiducia dei consumatori nel livello di sicurezza dei prodotti alimentari messi in commercio nella comunità.

Dal punto di vista normativo, i primi interventi furono adottati per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in funzione del mercato comune: l'allora art.100A del Trattato CEE (oggi art.114 Tfu), richiedeva, però, l'unanimità da parte del Consiglio europeo per l'emanazione dei provvedimenti.

Fu la Corte di giustizia ad adottare la prima misura di politica alimentare con l'enunciazione del principio del mutuo riconoscimento nella notissima sentenza *Cassis de Dijon*<sup>162</sup>.

Tale principio affermava che un prodotto ottenuto legittimamente in uno stato membro, doveva poter circolare ed essere compravenduto in ogni altro Stato membro, a meno che lo stato ricevente lo impedisse per rispondere ad esigenze imperative, tra cui la protezione della salute e la tutela del consumatore. Il principio del mutuo riconoscimento lasciava aperta la porta ad ostacoli alla libera circolazione delle merci, per ragioni rinvenibili nell'art.30 del Trattato CEE, laddove il ravvicinamento delle legislazioni non fosse stato attuato pienamente, ammesso che l'esercizio della facoltà riservata agli Stati membri dall'art.30 del Trattato fosse proporzionale agli scopi legittimamente perseguiti.

Successivamente furono adottate le direttive sulla composizione degli alimenti, finalizzate a favorire la libera circolazione dei prodotti alimentari, in cui ostacoli effettivi per ragioni di

---

<sup>162</sup>Corte di Giustizia CEE, 20 febbraio 1979, in causa 120/78.

sicurezza potevano essere individuati quando in un alimento fossero contenuti additivi, coloranti, aromi o edulcoranti oltre i limiti consentiti.

Nelle direttive sull'igiene<sup>163</sup> e sull'etichettatura<sup>164</sup> l'intento del legislatore europeo era ancora quello, non tanto di garantire la *food safety*, quanto piuttosto di evitare che la stessa diventasse un pretesto per ostacolare la libera circolazione dei prodotti agro-alimentari.

Con la direttiva n.93/43/CEE del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari, furono obbligati tutti i produttori e commercianti ad analizzare ed a tenere sotto controllo tutte le fasi della loro attività, onde garantire l'immissione in commercio di prodotti alimentari ottenuti nel pieno rispetto delle norme di igiene.

Tuttavia, il quadro complessivo della *food safety* mutò radicalmente con le ripetute crisi alimentari seguite alla epidemia di BSE<sup>165</sup>.

La Commissione europea, in seguito alle gravi crisi alimentari che avevano messo in luce i malfunzionamenti all'interno del sistema di consulenza scientifica dei comitati preesistenti, emanò il Libro Verde del 1997 sui principi generali della legislazione alimentare ed il Libro Bianco del 2000 sulla Sicurezza alimentare.

Da parte della Commissione europea vi fu la proposta di adottare un'unica procedura di emergenza, applicabile a tutti i tipi di alimenti considerati “a rischio” per la salute dei consumatori<sup>166</sup>.

---

<sup>163</sup>Direttiva n.93/43/CEE.

<sup>164</sup>Direttiva n.79/112/CEE.

<sup>165</sup>Si tratta dell'encefalopatia spongiforme bovina, comunemente nota come crisi della mucca pazza.

<sup>166</sup>Si veda il punto 80 del Libro bianco sulla sicurezza alimentare.

E' in questo contesto che entra in gioco il regolamento (CE) n. 178 /2002<sup>167</sup> che formalizza e sistematizza l'assunzione della *food safety*, della sicurezza igienico-sanitaria dei prodotti alimentari, al centro del quadro regolatorio in cui la tutela della salute è posta come valore preminente rispetto agli altri interessi.

Al regolamento n. 178 sono premessi ben sessantasei “considerando”<sup>168</sup> strutturandosi in sessantacinque articoli<sup>169</sup>.

Tra le novità più rilevanti si evidenziano:

- a) l'istituzione dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare(AESA), un organo consultivo di alto livello, che fornisce pareri tecnico-scientifici in tutti i campi aventi un'incidenza diretta e indiretta sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi in ipotesi di incertezza scientifica;
- b) l'introduzione dell'analisi del rischio, che consta di tre momenti fondamentali: valutazione<sup>170</sup>, gestione<sup>171</sup> e comunicazione<sup>172</sup>;

---

167 Il regolamento (CE) n.178/2002 del 28 gennaio 2002, Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i requisiti ed i principi generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

168 Si veda *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, commentario a cura dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato IDAIC, Note introduttive.

169 Occorre a tal proposito prendere atto che: a) un alimento è qualsiasi sostanza che possa essere ingerita;b) che alimenti per gli uomini (foods) e alimenti per gli animali (feeds) vanno trattati nello stesso modo, in quanto gli animali finiscono per essere alimento degli uomini;c) che nel mercato europeo sono ammessi solo alimenti sani e sicuri;d) che la disciplina del regolamento riguarda tutte le operazioni, dalla raccolta alla distribuzione, insidendo su tutti i momenti ed in tutti i luoghi del percorso dell'alimento;e) qualunque soggetto che abbia a che fare con l'alimento, anche se non esercita un'attività imprenditoriale è assoggettato alle regole sulla sicurezza alimentare e assume la responsabilità in caso di violazione delle stesse;f)il consumatore ha diritto di sapere quello che mangia, sicché è necessaria la tracciabilità dell'intera storia dell'alimento tramite un'adeguata etichettatura ad opera dei produttori;g)il diritto di essere informati concerne anche l'entità dei rischi legati al consumo degli alimenti;h) che il pericolo grave per la salute umana dà luogo a rischio, il quale impone una sua valutazione, gestione e comunicazione;i)la valutazione del rischio spetta all'autorità europea per la sicurezza alimentare;l)il criterio da seguire per la gestione del rischio è quello di precauzione.

170 Secondo l'art.3 del reg.(ce) 178/2002 la “valutazione” è il processo su base scientifica costituito da quattro fasi: individuazione del pericolo, caratterizzazione del pericolo, valutazione dell'esposizione al pericolo e caratterizzazione del rischio”.

171La “gestione” consiste “nell'esaminare alternative di intervento consultando le parti interessate, tenendo conto della valutazione del rischio e di altri fattori pertinenti e, se necessario, compiendo adeguate scelte di prevenzione e di controllo”.

172 La comunicazione è “lo scambio interattivo nell'intero arco del processo di analisi del rischio, di informazioni e pareri riguardanti gli elementi di pericolo ed i



c) la separazione tra valutazione e gestione del rischio: la valutazione del rischio consistendo in una complessa attività di studio e di analisi da un punto di vista scientifico implica conoscenze tecniche di cui può essere in possesso solo un organo altamente specializzato come l'AESA. Mentre l'attività di gestione del rischio consiste, invece, in un'attività di natura politica che spetta alla Commissione, avente ad oggetto l'individuazione delle modalità di intervento attraverso l'adozione di misure provvisorie ma proporzionali al rischio;

d) infine, il sistema di Allarme Rapido che consiste in un sistema “a rete” per consentire lo scambio di informazioni in caso di rischio per la salute umana. Ad esso partecipano gli Stati membri dell'Unione europea, i paesi non Ue che abbiano deciso di aderirvi, nonché la Commissione europea ed l' AESA.

La Commissione incaricata di ricevere e ritrasmettere le notifiche, non prima di averne verificato la correttezza formale sia ai membri della rete che ai paesi terzi, nel caso in cui una partita, un container, o un carico siano stati respinti ad un posto di ispezione di frontiera dell'Unione. La notifica, trasmessa attraverso formulario standard, dovrà contenere tutti i dati affinché i prodotti oggetto della stessa possano essere immediatamente individuati.

Il regolamento è, quindi, indirizzato a disciplinare “tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti e dei mangimi”<sup>173</sup>, con l'intento di coprire tutta l'area della produzione primaria destinata al consumo umano (ed animale), quale necessaria conformazione legale a cui tutte

---

rischi, i fattori connessi al rischio, tra responsabili della valutazione del rischio, della gestione, consumatori, imprese alimentari e del settore dei mangimi, la comunità accademica ed altri interessati, ivi compresi la spiegazione delle scoperte relative alla valutazione del rischio ed il fondamento delle decisioni in tema di gestione del rischio”.

173 In tal senso si riconosce al regolamento il merito di aver assegnato alla *food safety* una dimensione orizzontale, unitaria, più organica e sistematica v.Bolognini op.cit.

le strutture agricole, senza distinzione rispetto agli altri settori produttivi, devono assoggettarsi.

Com'è stato messo in evidenza da autorevole orientamento dottrinale si registra con tale regolamento una crescente integrazione tra materia agricola ed alimentare nelle politiche comunitarie: infatti, non solo il regolamento (CE) n.178/2002 ha incluso l'impresa agricola nella più ampia definizione di impresa alimentare, ma il settore agricolo è chiamato a svolgere un ruolo di primaria importanza nel perseguimento dell'obiettivo della *food safety*.

#### *2.4. Il fondamento della sicurezza alimentare nel quadro della Pac dopo Lisbona.*

Il Trattato di Lisbona con l'entrata in vigore dal 1 dicembre 2009 dei nuovi testi del Trattato sull'Unione Europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea introduce novità rilevanti sul piano delle competenze, istituzionale, prima che nel merito<sup>174</sup>.

Tra le modifiche più rilevanti occorre ricordare: a) la previsione della materia “Agricoltura e Pesca”, a eccezione della “conservazione delle risorse biologiche del mare”<sup>175</sup>, nel novero dei settori nei quali l'Unione europea ha una competenza concorrente con gli Stati membri, il che legittima questi ultimi a vigilare, per il tramite dei parlamenti nazionali, sul rispetto del principio di sussidiarietà.

b) l'introduzione della procedura ordinaria nell'adozione degli atti agrari: mentre in passato, la procedura prevista era quella di consultazione, la quale prevedeva il coinvolgimento meramente formale del Parlamento europeo, ora invece, con l'adozione della procedura di codecisione si riconosce un potere paritetico del Parlamento rispetto a quello del Consiglio.

La nuova Pac per il periodo 2014-2020, sotto il profilo contenutistico, è stata condizionata anche da altre novità per lo più introdotte da politiche europee diverse da quelle agricole tra cui si ricordano: la menzione all'art. 3 TUE, della tutela dell'ambiente tra gli obiettivi specifici dell'Unione europea; l'inserimento all'art.191 TFUE, nell'ambito della politica ambientale, dell'obiettivo specifico della promozione della lotta ai cambiamenti climatici; l'introduzione all'art.194 TFUE, di una

---

<sup>174</sup>Si veda Albisinni, *Sicurezza alimentare come approvvigionamento a livello U.E.*, in *sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema U.E.*, Profili giuridici ed economici, atti del Convegno Siena, 2013.  
Art.4.2lett.d del TFUE.

nuova disposizione sulla politica dell'Unione nel settore dell'energia; l'aggiunta dell'aggettivo “territoriale” alla “politica di coesione economica e sociale” e il riconoscimento, all'art.174 TFUE, della necessità che l'Unione rivolga un'attenzione particolare alle zone rurali, nonché alle Regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali e demografici, quali le Regioni più settentrionali con bassa densità demografica e le Regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

La nuova Pac ha risentito dei nodi problematici maturati dall'applicazione delle riforma di medio termine, che hanno influenzato la redazione dei nuovi regolamenti base, i quali cercano di far fronte alle nuove sfide sia dell'emergenza alimentare sia dell'emergenza energetica<sup>176</sup>.

Le considerazioni che precedono impongono, però, un'ulteriore riflessione. La nuova Pac può essere ritenuta “figlia” della Comunicazione della Commissione europea particolarmente rilevante dal titolo “La Pac verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio”<sup>177</sup>.

Nel documento si individuano tre obiettivi strategici e reciprocamente funzionali :

- a) Preservare il potenziale di produzione alimentare dell'Ue secondo criteri di sostenibilità, al fine di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare a lungo termine sia per i cittadini europei, sia per soddisfare la domanda mondiale di prodotti alimentari, minacciata dai recenti fenomeni di instabilità dei mercati e di cambiamento climatico;
- b) Sostenere le comunità agricole che forniscono ai cittadini europei una grande varietà di derrate alimentari di pregio e qualità prodotte in modo sostenibile, nel rispetto degli obiettivi

---

<sup>176</sup>Si veda Bolognini, Emergenza energetica ed emergenza alimentare: quale futuro per il diritto delle agro-energie?, in riv.dir.agr.2014.

<sup>177</sup> COM (2010) 672 def., Bruxelles 18 novembre 2010.

che l'Unione si è data in materia di ambiente, acque, salute e benessere degli animali e salute pubblica.

c) Preservare la vitalità delle comunità rurali, per le quali l'agricoltura costituisce un'attività economica importante in grado di creare occupazione locale”.

La Comunicazione della Commissione, dopo decenni, sposta l'attenzione sulla necessità che l'agricoltura garantisca la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari<sup>178</sup>.

L'esplicita riscoperta della sicurezza degli approvvigionamenti, rimasta tra le finalità della politica agricola anche dopo Lisbona all'art.39 Tfeue, viene dunque nuovamente valorizzata come una delle essenziali finalità assegnate alla Politica agricola comunitaria.

In base al primo obiettivo della Comunicazione, il ruolo primario dell'agricoltura è rappresentato dalla produzione di derrate alimentari: “è dunque importante che l'UE possa contribuire a soddisfare la domanda globale di prodotti alimentari, rafforzando la sua capacità di produzione, in quanto, soltanto un settore agricolo forte permetterà all'industria alimentare di mantenere una posizione competitiva nel sistema economico e commerciale dell'UE”.

Tuttavia, secondo autorevole opinione<sup>179</sup> la Comunicazione sarebbe carente in molti aspetti fondamentali della *food security*, tra i quali emerge quello relativo alla garanzia dei prezzi equi ai cittadini (*food accessibility*).

Altro punto di criticità riguarda la mancanza di ogni riferimento alla questione del diritto al cibo adeguato, ponendosi in netto

---

<sup>178</sup>Si veda il punto 3.1. della Comunicazione la Pac verso il 2020: rispondere alle nuove sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio”.

<sup>179</sup> Il Relatore speciale dell'Onu per il diritto all'alimentazione *Oliver de Shutter* pone da tempo l'accento al problema della fame nel mondo ed al riconoscimento del diritto al cibo adeguato secondo quanto stabilito dall'art.25 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo e dall'art. 11 della Convenzione Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali. Si veda O.De Schutter, *The Common agriculture Policy towards 2020: The Role of European Union in supporting the realization of the right to food*.

contrasto con la successiva Risoluzione del Parlamento europeo<sup>180</sup>, sul riconoscimento dell'agricoltura come settore strategico ai fini della sicurezza alimentare, in cui si afferma esplicitamente che lo sviluppo del settore agricolo deve essere fondato, innanzitutto, sulla garanzia del *right to adequate food*<sup>181</sup>. Viene infatti ribadito che la *food security* non comporta soltanto la disponibilità delle risorse alimentari (*food availability*), ma comprende, analogamente a quanto sostenuto dalla Fao<sup>182</sup>, il diritto al cibo e l'accesso ad un'alimentazione sana ed adeguata per tutti.

Il *right to adequate food* rappresenta il fondamentale tra i diritti fondamentali, così come esplicitamente richiamato nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, e nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1976, oltre che in altre numerose convenzioni internazionali.

In particolare, la Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, impone agli stati di rispettare, proteggere ed attuare il diritto al cibo, non solo all'interno dei propri confini nazionali, ma anche di non perseguire politiche che possono avere un impatto negativo sul *right to food*<sup>183</sup>.

Significativi, appaiono i numerosi “considerando” presenti nella Risoluzione del Parlamento, che contestualizzano la questione della sicurezza alimentare all'interno di una cornice comprensiva

---

180La Risoluzione proposta dalla deputata Sarbu ed approvata in assemblea plenaria il 18 gennaio 2011 sottolinea che l'esistenza nell'U.E di un settore agricolo prospero e sostenibile sono elementi essenziali per far fronte alla sfida dell'insicurezza alimentare.

181 il *right to food* identifica, secondo la definizione più accreditata a livello internazionale, rinvenibile nella Dichiarazione del Vertice mondiale sull'alimentazione del 1996, “il diritto di ogni essere umano ad avere un accesso regolare ad una sufficiente alimentazione, adeguata sul piano nutrizionale ed anche culturalmente accettabile, che consenta di condurre una vita sana ed attiva. E' in sostanza il diritto di ogni essere umano di nutrirsi con dignità, piuttosto che di essere nutrito”. In tal senso si auspica l'adozione delle *right to food guidelines* della Fao.

182FAO, *The state of Food and Agriculture*, Roma, giugno 2008

183 In tal senso militano i diversi riconoscimenti che tale diritto ha ricevuto nelle Costituzioni di diversi Paesi ed anche a livello giurisprudenziale, da parte tanto delle Corti internazionali, quanto di Corti costituzionali nazionali. Aspetto questo che ha contribuito a favorirne la concreta giustiziabilità.

di rilevanti aspetti, quali: la volatilità dei prezzi delle derrate alimentari e dei mangimi; i fenomeni climatici; l'impatto dei parassiti e malattie sulle produzioni alimentari; la sfida di produrre di più con meno, la crisi economica finanziaria mondiale quale concausa dell'insicurezza alimentare.

Un elemento di novità che permea tutto il documento, è l'attenzione rivolta ad un modello alternativo di agricoltura rispetto a quella industrializzata, che tutt'ora conforma gran parte dell'agricoltura europea, quale possibile via per il raggiungimento dell'autosufficienza alimentare.

Si afferma, infatti, che occorrerà avvalersi di “tutte le forme di agricoltura” per poter nutrire l'Europa ed i paesi terzi, sottolineando espressamente “l'importanza della diversità nell'agricoltura europea”: occorre puntare sulla coesistenza di diversi modelli agricoli, compresa l'agricoltura su piccola scala, creatrice di occupazione rurale, come pure della diversità e della qualità del cibo, segnatamente dei prodotti locali e artigianali provenienti da filiera breve, in un ottica di promozione dello sviluppo delle zone rurali e di mantenimento del patrimonio enogastronomico delle regioni<sup>184</sup>.

Viene, quindi, valorizzata nei successivi punti che articolano la Risoluzione, l'agricoltura contadina rispetto a quella industrializzata, venendo prese in considerazione le pratiche agricole tradizionali, compresa l'agricoltura familiare, l'agricoltura su piccola scala e l'agricoltura biologica, le quali possono coesistere con le moderne aziende agricole in modo da combinare un'elevata produttività con un utilizzo razionale e ragionevole dei terreni.

Alla luce di ciò, appare condivisibile l'opinione secondo la quale, la nuova Pac abbia segnato la riscoperta dell'agricoltura

---

<sup>184</sup>Si veda L.Paoloni, *I nuovi percorsi della food security: dal “diritto al cibo adeguato” alla “sovranià alimentare”*,

come attività produttiva “la cui funzione fondamentale è quella di alimentare l'umanità”<sup>185</sup>.

---

185 Costato, *Dalla Pac al diritto alimentare*, in riv. Agr. ist. mer. 2005.



## 2.5. *La sicurezza alimentare nel contesto extraeuropeo.*

La crisi alimentare degli ultimi anni ha messo in evidenza come la questione della *food security* assuma la portata di una questione di sicurezza globale<sup>186</sup>, investendo le fondamenta non solo delle scelte di politica agricola dell'Unione europea.

Il Trattato di Lisbona ha introdotto alcune innovazioni, che sono destinate ad incidere in misura considerevole sia all'interno, sia all'esterno dei confini europei, essendo l'Unione chiamata a svolgere un ruolo propositivo nei negoziati internazionali, per l'affermazione di un “sistema di scambi agroalimentari equo e sostenibile”<sup>187</sup>.

Al riguardo, si possono riconoscere una serie di prerogative attribuite all'Ue da esercitare oltre i confini extraeuropei tra le quali ricorrono: il conferimento all'Unione di una personalità giuridica unica che le consente di concludere accordi internazionali e di far parte di organizzazioni internazionali; l'attribuzione di un maggior spessore ai principi che guidano le sue azioni, quali la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, atteso che anche il diritto al cibo è annoverato tra i diritti fondamentali dell'uomo; il rispetto della dignità umana e dei principi di uguaglianza e solidarietà; l'introduzione di una base giuridica specifica per l'aiuto comunitario; l'istituzione di un corpo volontario europeo di aiuto umanitario; la nomina di un Alto rappresentante dell'Unione per

---

186 Si è aperta una riflessione sull'attuale modello di produzione, distribuzione e consumo di prodotti agro-alimentari, che investe le regole del commercio internazionale, le regole di accesso al credito, nonché le regole dell'imprenditore agricolo nella scelta sull'uso dei terreni agricoli.

187 Si veda F. Adornato, *Farina o benzina? Il contributo dell'agricoltura ad un nuovo modello di sviluppo in Agricoltura, istituzioni e mercati*, ri.dir.agr.2008,p.6.

gli affari esteri e la politica di sicurezza, cui compete il compito di assicurare la coerenza dell'azione esterna dell'Unione<sup>188</sup>.

Tutte queste novità hanno l'obiettivo di responsabilizzare ulteriormente l'Unione europea sulla scena internazionale, in considerazione delle modalità con cui l'Unione ha adempiuto in passato al compito di perseguire la *food security*.

E' infatti emerso chiaramente, come le scelte operate nel contesto europeo siano state capaci di incidere negativamente sui confini extraeuropei<sup>189</sup>, mettendo a rischio la sicurezza alimentare dei paesi terzi.

Tra le scelte più emblematiche si evidenziano: le misure fissate dall'Unione europea per l'importazione e per l'esportazione delle derrate alimentari, nonché il mantenimento degli alti sussidi agli agricoltori che sono stati visti come le principali cause di gravi fenomeni come il *dumping*<sup>190</sup>. E' opinione sicuramente condivisibile che tali scelte abbiano provocato notevoli impatti negativi sulla situazione dei Paesi in via di sviluppo<sup>191</sup>.

Un altro rischio ravvisabile per la *food security* di molti paesi terzi è stato individuato nel *land grabbing*, ovvero nel fenomeno dell'accaparramento delle terre agricole compiuto attraverso l'acquisto di terreni fertili per la produzione di biocarburanti, che vincola le aree agricole con contratti di lungo periodo, sottraendole alle colture utili a soddisfare i bisogni alimentari degli abitanti locali<sup>192</sup>.

---

188Bolognini, op.cit. p.318, in *Food safety, food security e agro-energie*, in riv.dir.agr., 2011.

189 Il rapporto diritto al cibo/agroenergie richiede di tenere in considerazione il fatto che l'espansione delle agroenergie nei Paesi ad alto reddito è capace di incidere sulla sicurezza alimentare di quelli a basso reddito v. in merito Fao, *The Right to Food and the Impact of Liquid Biofuels*.

190 Il dumping consiste nella vendita sotto costo, che è considerata una pratica illecita lesiva della concorrenza laddove venga praticata da imprese che occupino una posizione di dominio nel mercato. In tali casi l'obiettivo è frapporre barriere commerciali all'ingresso di altri concorrenti, per poi rialzare i prezzi una volta che questi saranno fuori dal mercato stesso. Si veda l'art.86 del TUE.

191 V. Comunicazione della Commissione "Un quadro strategico dell'UE per aiutare i Paesi in via di sviluppo ad affrontare i problemi della sicurezza alimentare", COM (2010) 127def.

192Si veda L.Paoloni, *I nuovi percorsi della food security: dal "diritto al cibo adeguato" alla "sovranità alimentare"*, la quale sostiene che il rischio di land

Quindi, in riferimento alla questione della *food security* nel contesto extraeuropeo, il “diritto al cibo” più che la semplice possibilità di sfamarsi, dovrebbe identificare il “diritto a produrre cibo” nel senso di accesso alle risorse naturali (acqua, terra, semi, varietà animali, risorse ittiche), nonché di accesso al credito, necessari per produrre cibo o guadagnare abbastanza per vivere con dignità<sup>193</sup>.

Inoltre, la questione del diritto a produrre cibo finisce per legarsi a quella della sovranità alimentare.

La sovranità alimentare rimanda al “diritto di ogni popolo o comunità a definire le proprie politiche agricole in materia di alimentazione e a scegliere il proprio modello o i propri modelli di produzione agro-alimentare, anche attraverso la regolazione del mercato in modo da promuovere e realizzare uno sviluppo sostenibile”<sup>194</sup>.

La Fao per l'attuazione del diritto al cibo ha elaborato le “Right to food guidelines”, al fine di predisporre le condizioni per consentire il trasferimento degli impegni politici in azioni pratiche e concrete da parte dei singoli Stati del mondo.

Tali linee guida<sup>195</sup> si rivolgono agli Stati, invitandoli ad adottare una strategia nazionale, secondo criteri<sup>196</sup> di *governance* più

---

grabbling riguarda anche i Paesi Sviluppati. Le aziende italiane ad esempio, a seguito della crisi economica e finanziaria, sono attualmente oggetto di uno specifico interesse da parte di investitori stranieri che si presentano agli agricoltori con proposte allettanti di affitti di lungo periodo (15-30 anni) con pagamento anticipato.

193 Certomà, Diritto al cibo, sicurezza alimentare, sovranità alimentare, in rivista di diritto alimentare, 2010.

194 Si veda P.Lattanzi, *Politiche agricole, politiche energetiche e sicurezza alimentare: farina e benzina*, in Agricoltura e contenimento delle esigenze energetiche ed alimentari, Atti del Convegno Idaic, Udine 2011, cit. pag.56.

195 De Shutter nella posizione critica assunta verso la Comunicazione “*La Pac verso il 2020*” fa riferimento all'importanza dell'adozione di tali linee guida della Fao per l'implementazione del right to food. Secondo il Rapporteur è di particolare importanza che si prendano in considerazione provvedimenti che rafforzino il diritto al cibo nei food-net-importing developing countries. Si veda O.De Schutter, *The Common agriculture Policy towards 2020: The Role of European Union in supporting the realization of the right to food*.

196 Tali criteri per la realizzazione del diritto al cibo adeguato includono: il rilevamento dei gruppi più vulnerabili e l'assicurazione della loro partecipazione al processo di lotta contro la fame, l'allocazione chiara delle responsabilità nei singoli Governi locali ed il miglioramento del coordinamento; la fissazione di punti di riferimento precisi e degli archi temporali di operatività per le singole

responsabili in materia di proprietà della terra e di risorse naturali.

Per quanto riguarda il diritto a produrre cibo e la sovranità alimentare, nelle linee guida si fa riferimento al diritto delle popolazioni locali ad usare le loro terre e le loro risorse secondo le strategie che essi ritengono più opportune al fine di assicurare l'autosufficienza alimentare<sup>197</sup>. Infatti, mentre il diritto al cibo adeguato è ormai un diritto al quale conseguono specifici obblighi per gli Stati, la sovranità alimentare non è ancora oggetto di riconoscimento per il diritto nazionale di molti Paesi in via di sviluppo<sup>198</sup>.

Per arginare la rivalità in merito all'uso della terra, uno degli ultimi vertici della Fao, l'organismo dell'ONU ha proposto un "codice di buone pratiche", basato su principi e *standards* accettati a livello internazionale, diretto a regolamentare gli affitti e gli acquisti delle aree che vengono sottratte agli agricoltori locali e distratte dalla loro funzione primaria fondamentale, ovvero la produzione di alimenti<sup>199</sup>.

Inoltre, vi è stato un rinnovato riconoscimento per il Comitato della sicurezza alimentare (Committee on World Food Security) presente già dagli anni Settanta all'interno dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, con funzioni che ora risultano potenziate ed indirizzate a migliorare le relazioni tra agricoltura, sicurezza alimentare e nutrizione.

---

questioni da affrontare; il coinvolgimento delle istituzioni indipendenti, comprese le Corti, nel migliorare le regole di responsabilità v.ID.,L.Paoloni supra.

197 Di tale riconoscimento c'è oggi un'esplicita traccia nelle due Costituzioni andine (Ecuador e Bolivia) di recente emanazione.

198 Significativa in tal senso è la Dichiarazione di Nyéléni siglata in un villaggio del Mali nel 2007 da più di 500 rappresentanti provenienti da oltre 80 paesi, la quale sostiene che la sovranità alimentare sia fortemente influenzata dalle forze del mercato internazionale. Si veda Six principles of food sovereignty, from the Synthesis Report of Nyéléni 2007.

199 A tal fine si prospetta l'adozione, da parte degli Stati interessati, di Linee Guida volontarie per disciplinare in modo rispettoso delle popolazioni la materia della proprietà delle terre e delle risorse naturali.

Al Comitato possono ora partecipare, oltre ai Paesi membri presenti su base paritaria secondo la regola “un paese un voto”, numerose organizzazioni impegnate nel comparto della *food security*<sup>200</sup>.

Un ulteriore esito del dibattito in corso ha visto anche il coinvolgimento dell'Europa con la “*Dichiarazione europea sull'alimentazione: per una politica agricola sana, sostenibile, giusta e solidale*” presentata nel 2010.

La Dichiarazione, articolata in 12 punti, invita l'Unione europea ad un approccio diverso nei riguardi delle politiche agricole, riconoscendo all'agricoltura contadina un ruolo cruciale per l'approvvigionamento alimentare della popolazione, e richiedendo in particolare: di ridurre la produzione e l'utilizzo di agrocarburanti; di assicurare la trasparenza lungo tutta la filiera agroalimentare; ridurre la concentrazione del potere detenuto dalle lobby agro-alimentari nella produzione primaria, nella trasformazione e nella distribuzione alimentare; infine di promuovere e sostenere un modello di agricoltura secondo i principi della sovranità alimentare.

Appare evidente come la “riduzione dell'identità” delle produzioni agro-alimentari, rappresenti una questione centrale anche nelle politiche agricole comunitarie e non solo a livello internazionale.

---

200 Oltre ad agenzie e istituzioni proprie delle Nazioni Unite, sono presenti organizzazioni non governative con riguardo a quelle che rappresentano gli agricoltori, i pescatori, i lavoratori addetti alle produzioni agricole, i consumatori, i popoli indigeni. Sono inoltre inclusi le Istituzioni internazionali di ricerca del settore agricolo, la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, le banche di sviluppo regionale e il WTO.

## 2.6 . Profili di giustiziabilità del diritto al cibo adeguato.

Il diritto al cibo adeguato<sup>201</sup> appartiene al rango dei diritti umani fondamentali, cioè all'ambito di quei diritti soggettivi che ogni ordinamento giuridico dovrebbe tutelare<sup>202</sup>.

In base a quanto sostenuto da autorevole dottrina<sup>203</sup>, analogamente a tutti gli altri diritti fondamentali, anche il diritto al cibo può essere letto attraverso quattro criteri assiologici, quali: democrazia, pacifica convivenza, uguaglianza, tutela del soggetto giuridicamente più debole. Quindi, garantire il diritto al cibo attraverso la previsione di norme giuridicamente rilevanti significherebbe perseguire anche i valori soprarichiamati.

Tuttavia, occorre premettere che il riconoscimento del diritto al cibo adeguato come situazione giuridica soggettiva direttamente azionabile dal singolo è ancora lontana dal trovare piena effettività.

Dal punto di vista istituzionale, il diritto “ad un'alimentazione quantitativamente e qualitativamente adeguata” viene affermato per la prima volta nel 1996 a Roma, durante il *World Food Summit* organizzato dalla Fao<sup>204</sup>.

In quell'occasione, la comunità internazionale si impegnò a dotarsi di strumenti utili per la garanzia di tale diritto e per la sua reale implementazione, avvenuta poi con l'elaborazione

---

201La nozione di “right to adequate food” è desumibile dalla definizione di “food security” data dalla Fao nel '96.

202 I diritti fondamentali sono intesi da Ferrajoli come una “classe di diritti soggettivi che spettano universalmente a tutti gli esseri umani in quanto dotati dello status di persone, o di cittadini o di persone capaci di agire”. Si veda L.Ferrajoli, *Diritti fondamentali*, pag.5.

203Si veda M.Bottiglieri, “*Il diritto ad un cibo adeguato*” in [www.accademia.edu](http://www.accademia.edu), la quale fa espresso riferimento a N.Bobbio, in *L'età dei diritti*, Torino, 2005 p.5-16.

204 Viene affermato per la prima volta che la *food security* è raggiunta quando “tutte le persone, in ogni momento della loro vita possono avere un accesso fisico, sociale, ed economico ad un'alimentazione quantitativamente e qualitativamente adeguata, che consenta a tutti di condurre una vita sana ed attiva”.

delle Linee Guida volontarie per supportare la progressiva realizzazione del diritto a un cibo adeguato nel contesto della sicurezza alimentare dei rispettivi stati.

Mentre a livello internazionale e in molti ordinamenti giuridici extraeuropei, tale diritto trova un espresso riconoscimento in molte costituzioni<sup>205</sup>, venendo ricondotto nella categoria dei “*basic rights*” cioè di quei “diritti il cui godimento rende possibile il godimento di tutti gli altri”<sup>206</sup>, c'è da dire che il dibattito nella dottrina giuspubblicistica italiana è ancora poco consistente.

A livello nazionale un diritto al cibo è desumibile attraverso una lettura della Costituzione: art. 2 (diritti inviolabili dell'uomo e dovere inderogabile di solidarietà politica, economica e sociale), art. 3, co.2 Cost. (uguaglianza sostanziale), art.38, co.2 e 3 (in materia di assistenza e protezione sociale dei meno abbienti).

Parte della dottrina<sup>207</sup> considera il cibo un “*public goods*” (così come acqua, aria, ambiente) per cui esso andrebbe considerato alla luce di un ripensamento sulla tradizionale dualità tra proprietà pubblica e privata così come prevista in base all'art.42 Cost<sup>208</sup>.

Altra dottrina, invece, qualifica il diritto al cibo come diritto di natura assistenziale, nella misura in cui soddisfa il diritto fondamentale alla sussistenza, ed altra ancora qualifica il cibo

---

205 Secondo Rodotà stiamo di fronte alla costituzionalizzazione “universale” di questo diritto, corrispondente a quel “processo di costituzionalizzazione della persona che costituisce uno degli sviluppi più significativi dei diversi sistemi giuridici”. Si veda S.Rodotà, *il diritto al cibo*, E-Book Corriere della Sera, 2014.

206 ID.Bottiglieri op.cit.

207 Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma, 2012, p.108.

208 Il Costituente aveva infatti impostato la questione in termini duali, con la conseguenza che il tema dell'ampliamento dell'accesso era risolto con l'estensione del diritto di proprietà; ma nel momento in cui questi due elementi non sono più ritenuti coincidenti, deriva che si potrebbe garantire l'accesso a un bene, come appunto il cibo, senza necessariamente attribuirne la proprietà.

come “bene patrimoniale” nella misura in cui eccede le capacità di accesso al minimo vitale<sup>209</sup>.

Occorre sottolineare che dal punto di vista giuridico è la nozione di alimento e non di cibo ad essere richiamata nel contesto della legislazione alimentare europea, così come previsto all’art.1 del reg. 178/2002<sup>210</sup>, secondo cui un alimento è “qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani”.

Infatti, a livello di normativa europea, il cibo è sempre stato qualificato come una merce<sup>211</sup>, che ha portato alla previsione di una forte tutela per i diritti del consumatore, rispetto alla tutela di tale diritto come diritto dell’uomo in quanto tale.

Certamente, non si può negare che un riferimento al diritto al cibo sia desumibile dalla normativa europea relativa alle politiche di cooperazione internazionale con i Paesi terzi, disciplinata dalla Parte V (azione esterna dell'Unione) al Titolo III, “Cooperazione con i paesi terzi e aiuto umanitario”<sup>212</sup>.

Inoltre, un riferimento ad un diritto al cibo adeguato è rinvenibile anche nella convergenza dei diritti giuridici fondamentali sanciti dalla Carta di Nizza, che in esso si concretizzano, come il diritto alla dignità umana (art.1), il diritto alla vita(art.2), all'integrità della persona(art.3).

---

209 ID.Bottiglieri, op.cit.pag. 30.

210 Regolamento (CE) n. 178/2002 “Principi e requisiti generali della legislazione alimentare, istituzione dell’Autorità europea per la sicurezza alimentare e indicazione di procedure nel campo della sicurezza alimentare”.

211Si veda A.Gusmai, in “*il diritto al cibo adeguato tra illusioni e realtà*”, [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it).

212 Infatti all’art. 21TUE relativo all’azione esterna dell’Unione, si precisa che “l’Unione definisce ed attua politiche comuni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutte le relazioni internazionali al fine di favorire lo sviluppo sostenibile dei Paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale con l’obiettivo di eliminare la povertà”.



Nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) che nasce per proteggere i diritti civili e politici non vi è un riconoscimento del diritto al cibo adeguato, anche se potendo quest'ultimo essere considerato un diritto a “geometrie variabili” in cui sono riconoscibili libertà oltre che diritti positivi, appare necessario esaminare anche la Convenzione.

Ad esempio, costituisce violazione dell'art. 9 CEDU negare a un detenuto mussulmano di cibarsi in modo accettabile secondo le regole alimentari proprie della sua religione o ad un detenuto buddista di alimentarsi secondo una dieta vegetariana.

Inoltre in base all'art.3 CEDU negare il cibo adeguato ad un detenuto rientra tra le pene o trattamenti inumani e degradanti vietati dalla Convenzione e già sanzionati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Nell'ambito del Consiglio d'Europa, che rappresenta un'organizzazione internazionale il cui scopo è quello di promuovere la democrazia, i diritti dell'uomo e l'identità culturale dell'Unione europea con sede a Strasburgo, si ricorda una Risoluzione<sup>213</sup> particolarmente rilevante anche se mero atto di indirizzo.

La Risoluzione dal titolo *“La sicurezza alimentare: una sfida permanente che riguarda tutti”* rappresenta infatti un'importante apertura del Consiglio d'Europa verso il riconoscimento di un diritto “nuovo” per i cittadini europei, nel quale si afferma esplicitamente che “il diritto al cibo è il nostro più fondamentale bisogno e diritto”<sup>214</sup>.

Inoltre, si auspica una maggiore omogeneità nella protezione del diritto al cibo da parte di tutti gli Stati facenti parte del Consiglio d'Europa, in quanto “troppi membri rifiutano ancora di

---

213 Risoluzione del Consiglio d'Europa n.1957/2013.

214 Si tratta della Risoluzione n.1957/2013 in cui si afferma esplicitamente che “food is our most basic need and right”.

riconoscere l'applicabilità di tale diritto, mentre dovrebbero rispettare pienamente gli obblighi internazionali per proteggere correttamente questo diritto umano fondamentale”<sup>215</sup>.

Spostando l'attenzione nel contesto internazionale, il diritto al cibo adeguato è entrato a far parte, inizialmente, di fonti normative di *soft law*, tra le quali si ricordano:

a) l'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, in cui si riconosce il diritto al cibo adeguato come uno degli elementi del più generale diritto ad un tenore di vita adeguato o ad un'esistenza libera e dignitosa. Infatti il co.1 dell'art.25 prevede che: “ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute ed il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione”.

b) l'art. 11 del Patto internazionale sui Diritti economici, sociali e culturali, in cui è richiamato in modo diretto ed esplicito, garantendo il diritto ad un'alimentazione “adeguata”, nonché “il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame”; Infatti, il co.1 stabilisce che “gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato (...) che includa alimentazione, vestiario, alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita”. Mentre il co.2 recita “gli Stati parti del presente Patto, riconoscendo il diritto fondamentale di ogni individuo ad essere libero dalla fame”<sup>216</sup>.

---

215ID.Risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

216Un altro elemento rilevante è che nei due paragrafi dell'articolo si possono individuare due formulazioni del diritto al cibo che per quanto talvolta siano usate in modo indifferente in realtà rappresentano due concetti diversi: Nel primo paragrafo infatti si parla di “diritto a un'alimentazione adeguata”, nel secondo invece si fa riferimento al “diritto di ogni individuo ad essere libero dalla fame”. In realtà la seconda formulazione ha alla base una ragione storicamente determinata, essa appartiene a un momento precedente e venne inserita per riprendere e dare maggior forza legale alla campagna mondiale Freedom from Hunger lanciata nel 1960 dalla FAO.

c) Il Patto internazionale sui diritti civili e politici;

d) alcune Carte internazionali che tutelano particolari categorie di soggetti vulnerabili, tra le quali si ricordano: la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne (artt. 12, 14 16), la Convenzione sui diritti del fanciullo (artt. 27 e 24), la Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità.

In particolare, per quanto riguarda il riconoscimento del diritto al cibo da parte dei destinatari, gli artt. 2 e 3 del Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali, definisce i contenuti dell'obbligo di tutelare tale diritto<sup>217</sup>.

L'art. 3, il quale risulta essere direttamente applicabile , stabilisce che gli stati devono eliminare tutte le discriminazioni che impediscono un godimento paritetico di questo diritto, attraverso la previsione di norme *ad hoc*, nonché attraverso la previsione di misure che garantiscano un esercizio paritetico del diritto all'alimentazione<sup>218</sup>.

Inoltre gli obblighi specifici degli stati sono identificabili nel:

- \_ rispettare il diritto al cibo, il quale impone allo stato di astenersi da comportamenti che possano limitare il diritto al cibo o che ostacolino la realizzazione di questo diritto attraverso misure repressive<sup>219</sup>;
- \_ tutelare il diritto al cibo, attraverso un assetto legislativo, amministrativo e giudiziario appropriato<sup>220</sup>;

---

217Si tratta di un riconoscimento importante dal punto di vista giuridico perché il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del '66 a differenza della Dichiarazione Universale del '48 è vincolante per gli Stati firmatari.

218Infatti rientrando nell'ambito dei diritti di "seconda generazione", in capo agli Stati vi è un obbligo di "facere" e non un semplice obbligo di astenersi dall'adottare atti contrari come per i diritti di "prima generazione".

219In tal senso il cibo non dovrebbe essere usato per esercitare pressioni politiche od economiche attraverso, per esempio, l'embargo sugli alimenti o bloccando i convogli umanitari.

220Ciò passa anche attraverso la previsione di norme sull'igiene degli alimenti, sull'etichettatura, sulla protezione del consumatore da pratiche di mercato sleali.

\_ rendere effettivo tale diritto, attraverso azioni positive che facilitino l'accesso ad un cibo adeguato da parte dei gruppi vulnerabili<sup>221</sup>.

L'esplicazione di quest'ultimo obbligo è particolarmente interessante, poiché consiste nel favorire l'accesso delle persone non solo alle risorse ma anche ai mezzi di produzione, così come è stato affermato nelle Linee guida della Fao sull'implementazione del diritto al cibo<sup>222</sup>.

Tale obbligo inoltre è il più difficilmente giustiziabile, in quanto è legato alle risorse finanziarie di cui può disporre uno Stato.

Tuttavia, secondo un orientamento maggioritario vi sarebbe comunque un modo per garantirne l'effettività, come il controllo sulla protezione del “nocciolo duro” di tale diritto cioè la realizzazione di essere “liberi dalla fame”, che si esplica nella garanzia di un diritto di “minima sussistenza”.

Inoltre, un altro modo può essere rilevato anche nel controllo sulla ragionevolezza delle misure adottate da uno Stato per realizzarne l'effettività, così come emerso nel caso *Somalia vs Paraguay*, in cui la Corte interamericana sui diritti umani, aveva valutato che la morte di numerosi indigeni di una comunità era da attribuire al Paraguay, poiché le terre appartenenti a tali popolazioni erano state vendute a paesi stranieri senza adottare tutte le misure che ragionevolmente avrebbero potuto garantire il diritto alla vita e all'alimentazione di queste persone.

Quindi, il diritto al cibo adeguato a livello internazionale trova effettività nell'ambito delle due Convenzioni, l'una sui diritti civili e politici, l'altra sui diritti economici, sociali e culturali, risultando complessivamente tutelato nel modo seguente.

Beneficiari di tale diritto sono gli individui, sia in senso generale, sia particolare, cioè intendendosi in quest'ultimo caso i soggetti appartenenti a specifiche categorie ritenute vulnerabili

---

221Si ricorda, ad esempio, il diritto dei detenuti ad un'alimentazione sufficiente.

222Si veda [www.fao.org](http://www.fao.org).

(come bambini, donne, oppure persone discriminate per motivi di razza, sesso, religione, condizioni sociali o personali).

Quindi le Convenzioni internazionali riconoscono un diritto al cibo *tuot court*, sia come diritto collettivo che individuale.

Destinatari di tale diritto sono innanzitutto gli Stati, la comunità internazionale, nonché le organizzazioni non governative (ONG) che governative (Fao). Mentre incaricato a monitorare la realizzazione e le violazioni al diritto al cibo è l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo<sup>223</sup>, l'assistenza tecnica, finanziaria e alimentare per la sua attuazione è fornita da numerose agenzie di sviluppo nonché da diverse istituzioni finanziarie<sup>224</sup>.

Riguardo il contenuto del diritto al cibo, così come descritto nei Commenti generali del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite, esso presenta tre requisiti: l'accessibilità, la disponibilità, l'adequatezza.

Per quanto riguarda l'accessibilità, si evidenzia che il problema della fame e della malnutrizione è dovuta non tanto alla scarsità di cibo, quanto alla mancanza di accesso alla disponibilità di cibo. Per questo occorre che sia innanzitutto accessibile e disponibile. Nel requisito dell'accessibilità vi rientra sia la possibilità di produrre cibo attraverso le risorse naturali a disposizione sia la possibilità economica e fisica di accedervi.

Mentre nel concetto di adeguatezza, vi rientrano la salubrità del cibo, nel senso che quest'ultimo non deve presentare elementi nocivi per la salute, sia il requisito della sufficienza nutrizionale, nel senso che esso deve corrispondere ai bisogni nutrizionali di tutte le persone (bambini, anziani, donne in gravidanza).

---

<sup>223</sup>Si veda Il diritto al cibo, in [www.fao.org/worldfoodsummit/italian/fsheets/food](http://www.fao.org/worldfoodsummit/italian/fsheets/food).

<sup>224</sup>Si ricordano: Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, il Programma alimentare mondiale, il Fondo internazionale per lo sviluppo Agricolo, l'Organizzazione mondiale della sanità, l'Organizzazione internazionale del lavoro, il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia, Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, Banca Mondiale.

Quindi deve essere adeguato sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo in rapporto alle caratteristiche di ciascun soggetto. L'adeguatezza inoltre ha un'applicazione ulteriormente estensiva, nel senso che ingloba anche l'aspetto culturale, sociale e religioso.

Il diritto al cibo adeguato pur essendo un diritto autonomo si presenta, quindi, come un diritto connesso ad altri diritti fondamentali quali i diritti civili, come il diritto alla vita o il diritto a non essere sottomesso a trattamenti crudeli, inumani o degradanti, la libertà di pensiero, di coscienza, religione.

Così come sostenuto dall'Alto commissariato dei diritti umani delle Nazioni Unite il diritto al cibo adeguato sarebbe inoltre definito come “il diritto ad avere un accesso regolare, permanente, libero, nonché corrispondente alle tradizioni culturali di un individuo (...), il cibo è adeguato non solo quando è esente da sostanze nocive, sufficiente dal punto di vista nutrizionale per il fabbisogno fisiologico di tutte le funzioni vitali(...) , ma perché nutre la dignità di una persona oltre che il suo corpo, perché rende liberi dalla fame”.

Mentre per quanto riguarda i diritti sociali, emerge il collegamento tra il diritto al cibo ed il diritto al lavoro, alla protezione sociale, nonché il diritto alla salute.

Quindi il diritto al cibo adeguato rappresenterebbe un diritto multisettoriale, non dotato di uno statuto giuridico univoco, tanto che per l'interprete si presenta come un diritto a “geometrie variabili”<sup>225</sup>.

Infatti, in base allo Statuto di Roma della Corte internazionale penale che descrive come “crimine di guerra” l'atto di “affamare la popolazione civile”, porterebbe a qualificare il diritto al cibo anche tra le libertà inviolabili.

---

<sup>225</sup>Si veda M.Bottiglieri, op.cit., pag.95.

Quindi, il diritto al cibo trova non solo una qualificazione diversa a seconda dell'ordinamento di riferimento, ma anche diverse forme di riconoscimento, diversi livelli e gradi di tutela e, conseguentemente una diversa esigibilità.

A tal proposito occorre fare riferimento, però, al principale organo giudiziario delle Nazioni Unite, cioè la Corte internazionale di giustizia, la quale ha dato un importante contributo alla effettività della giustiziabilità del diritto al cibo adeguato in occasione dell'elaborazione di un parere richiesto dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulle conseguenze che l'edificazione di un muro nei territori palestinesi avrebbe determinato<sup>226</sup>.

La Corte ha infatti stabilito che anche in condizione di eventi bellici, si applicano le Convenzioni di diritto internazionale, per cui l'edificazione del muro avrebbe leso il diritto al cibo, in quanto, avrebbe separato i Palestinesi dalle loro terre e dai mezzi di sussistenza da cui essi dipendevano per sopravvivere, poiché confiscate.

Per la prima volta, quindi, la Corte ha evidenziato non solo la violazione dei diritti civili e politici, socio-economici e culturali, ma anche la violazione del diritto fondamentale all'alimentazione e dunque mettendo in luce la sua giustiziabilità.

Infine, per quanto riguarda gli orientamenti più recenti è interessante fare riferimento alla Carta di Milano<sup>227</sup>, che rappresenta uno dei principali contributi dell'Expo del 2015 che ha avuto per oggetto il tema “Nutrire il pianeta”<sup>228</sup>.

---

226Si veda F.Marcelli il parere della Corte di Giustizia sul muro, in [www.studiperlapace.it](http://www.studiperlapace.it)

227Essa ha il merito di avere portato all'attenzione del dibattito pubblico i problemi del sistema alimentare e il tema della lotta alla fame. Secondo il capo dello Stato Sergio Mattarella “ha affermato il diritto al cibo e all'acqua come parte essenziale di un più ampio diritto alla vita, dal quale d'ora in avanti non si potrà prescindere nel valutare l'applicazione di diritti umani universali”. Dall'altro secondo Caritas, Slow food e Oxfam Italia ha il difetto di essere generica e lacunosa. Tanto che la Carta di Milano, una delle eredità principali di Expo, è rimasta senza la loro firma.

228Si veda [www.ilcorriere.it](http://www.ilcorriere.it).

Essa rappresenta un manifesto contro la malnutrizione sancendo l'importanza del diritto al cibo, in quanto a quindici anni dalla Dichiarazione del Millennio emanata nell'ambito delle Nazioni Unite, nonostante gli sforzi compiuti da parte della comunità internazionale, siamo ancora molto lontani dal raggiungimento degli obiettivi auspicati.



## CAPITOLO III

3.1. Il fondamento della sicurezza energetica a livello U.E.-3.2. La sicurezza energetica nelle recenti prospettive delineate dall'U.E.-3.3. La strategia dell'U.E. per garantire la sicurezza energetica-3.4. L'esigenza di un temperamento-3.5. La riaffermazione di un modello di agricoltura che produce in modo razionale.

### *3.1. Il fondamento della sicurezza energetica a livello U.E.*

Il Trattato di Lisbona inserisce nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea un nuovo titolo (il XXI) dedicato “all'Energia”, composto da un articolo, il 194 TFUE, che annovera tra le finalità della Politica dell'Unione nel settore dell'energia quella di “garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione”.

L'art.194 TFUE contempla tra le altre finalità quella di: a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia; b) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili; c) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche;

La menzione della sicurezza dell'approvvigionamento energetico, implica un riferimento alla sicurezza degli approvvigionamenti di cui all'art.39, par.1 TFUE.

Prima del Trattato di Lisbona è stato possibile attribuire all'agricoltura europea il compito di assicurare, non solo l'approvvigionamento alimentare ma anche energetico attraverso un'interpretazione evolutiva dell'art.39, mentre

l'art.194 Tfu<sup>e</sup> rappresenta la nuova base giuridica delle misure adottate dall'Unione europea in materia di energia<sup>229</sup>.

L'art.194 precisando che la politica energetica dell'Unione è intesa a promuovere lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili, costringe inoltre ad una riflessione sul contributo che l'agricoltura è chiamata a dare nei futuri sviluppi della Pac.

Muovendo dal combinato disposto dei due articoli si evince, infatti, che negli intenti del Trattato, il settore primario non è chiamato a garantire solo la sicurezza alimentare, ma anche la sicurezza energetica.

Per sicurezza energetica si intende, sia la disponibilità di un adeguato ammontare di energia, sia la garanzia di energia sicura a prezzi accessibili<sup>230</sup>.

Quindi, problemi di *security* e di *safety* si pongono anche per il settore agroenergetico, in modo analogo a quelli del settore agroalimentare.

C'è da dire che, il problema dell'approvvigionamento energetico non rappresenta una novità per l'Unione europea sin dalla prima crisi Petrolifera degli anni Settanta, a causa della forte dipendenza dalle importazioni di greggio che tutt'oggi perversa in Europa.

Eppure, nonostante alle origini del processo di integrazione europea vi fosse la produzione e la commercializzazione di due materiali importanti per la fornitura di energia, come il carbone e l'acciaio<sup>231</sup>, e in seguito al successo di questa esperienza di

---

229In particolare il Trattato di Lisbona inserisce la materia energia tra quelle di competenza concorrente, introducendo la procedura legislativa ordinaria di codecisione Parlamento-Consiglio per l'adozione degli atti aventi ad oggetto tale materia, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni. Resta ferma, la possibilità riconosciuta agli Stati membri di individuare le fonti di approvvigionamento di cui intendono avvalersi e che intende eventualmente promuovere nell'ambito degli obiettivi di politica energetica fissati dall'Unione Europea. Si veda sul punto M.Giuffrida, *La produzione di energia da fonti rinnovabili nel quadro della Pac dopo il Trattato di Lisbona*, in riv.dir.agrario, 2012,p.54.

230 L.Paoloni, *La sicurezza energetica come approvvigionamento a livello U.E.*, in sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema U.E., Progili giuridici ed economici, Atti del Convegno Idaic 2013.

231Trattato CECA.

*governance* sopranazionale, l'energia atomica per usi civili<sup>232</sup>, nel Testo del Trattato istitutivo della Comunità economica europea del 1957 non vi era alcun riferimento alla politica energetica.

Tale situazione deficitaria fu dovuta al ritardo nella definizione di una politica energetica da parte dell'allora Comunità europea, essendo tale settore oggetto di un forte intervento pubblico da parte degli stati membri, i quali preferivano mantenere la competenza esclusiva in un settore strategico da cui dipendeva lo sviluppo economico nazionale.

Nonostante la mancanza, per lungo tempo, di una base giuridica specifica, la Comunità europea adottò direttive in materia di energia attraverso la procedura di ravvicinamento delle legislazioni<sup>233</sup>, o attraverso la base giuridica dei poteri impliciti<sup>234</sup> o interventi nell'ambito di altre politiche comunitarie.

Tra i primi documenti programmatici dal contenuto non vincolante adottati da parte delle Istituzioni europee, vi fu il documento dal titolo "Primi orientamenti per una politica energetica comunitaria"<sup>235</sup> presentato dalla Commissione al Consiglio. Un altro passo decisivo venne da parte del Comitato economico e sociale (CEES) all'indomani dell'approvazione del Trattato di Maastricht, il quale mediante la presentazione di un parere dal titolo "La politica energetica comunitaria" suggerì di inserire un "progetto di Capitolo" in materia di energia al fine di avviare una discussione approfondita sull'importanza e sull'opportunità che l'Unione si dotasse di una strategia comune nel settore energetico. In particolare, il Comitato sottolineò che gli aspetti decisivi del dibattito avrebbero dovuto essere: a) la definizione di obiettivi comuni concernenti la sicurezza degli

---

<sup>232</sup>Trattato Euratom.

<sup>233</sup> Art.100A Trattato CEE, oggi 115 Tfu.

<sup>234</sup> Art.235 Trattato CEE, oggi art.352 Tfu.

<sup>235</sup>

approvvigionamenti; b) la definizione di obiettivi di servizio pubblico nel settore energetico; c) la coesione economica e sociale ed i legami tra il settore energetico e le altre politiche comunitarie specie quelle riguardanti l'ambiente, la concorrenza, la ricerca scientifica.

Inoltre il parere del Comitato economico e sociale mise in luce, come la politica energetica dovesse coniugarsi con la politica ambientale, dovendo contribuire al raggiungimento dell'efficienza energetica anche attraverso la promozione delle energie rinnovabili.

Tuttavia, è solo a partire dagli anni Novanta che emerge un nuovo impulso da parte delle Istituzioni europee per rispettare gli impegni assunti con la stipula del Protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici, cioè l'intenzione di incrementare il ricorso alle fonti energetiche rinnovabili (come energia solare, eolica, idroelettrica, geotermica, biomasse etc) .

Infatti, le fonti energetiche rinnovabili a differenza dei combustibili fossili “si rigenerano, non sono esauribili e non pregiudicano le risorse naturali per le generazioni future”, non risultando responsabili delle emissioni dei gas serra.

Da quel momento, la questione della sicurezza energetica venne portata alla ribalta in un'ottica nuova, nel senso che al problema della dipendenza si aggiungevano le motivazioni di carattere ecologico consistenti nella necessità di ridurre le emissioni climalteranti in atmosfera.

Il percorso intrapreso dall'Unione europea, sia su impulso del Protocollo di Kyoto, sia per la necessità di raggiungere l'autosufficienza energetica, ha portato alla nascita di una vera e propria politica energetica, che trova all'art.194 Tfeue un espresso riferimento.

Si tratta, quindi, di una politica energetica strettamente connessa alla tutela dell'ambiente<sup>236</sup>, nonché tesa a garantire oltre alla sicurezza energetica anche altre finalità: la promozione del risparmio energetico, dell'efficienza energetica e dello sviluppo di energie nuove e rinnovabili.

---

<sup>236</sup> In base all'art.194 Tfu è chiamata infatti ad operare “nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente”.

### *3.2. La sicurezza energetica nelle recenti prospettive delineate dall'U.E.*

Riguardo al tema dell'approvvigionamento energetico, gli sviluppi normativi recenti hanno portato all'adozione di tre importanti documenti:

a) la Relazione della Commissione sui progressi nel campo delle energie rinnovabili<sup>237</sup>;

b) il Green Paper sulle politiche energetiche e climatiche<sup>238</sup>;

c) la Risoluzione del Parlamento europeo sulla Tabella di marcia per l'energia 2050 (*Road Map 2050*): un futuro con l'energia;

Nella Relazione della Commissione sui progressi nel campo delle energie rinnovabili si fa il punto sugli obblighi per gli stati nazionali prescritti dalla direttiva 2009/28/CE<sup>239</sup>, nella prospettiva del conseguimento entro il 2020 dell'obiettivo di una quota di energia di fonti rinnovabili pari al 20% del consumo finale di energia e di una quota di energia da fonti rinnovabili pari al 10% dell'energia consumata nel settore dei trasporti”.

In particolare si registra la mancata attuazione dei piani nazionali nel settore dell'energia eolica; mentre il settore delle biomasse è quello in cui la quantità di energia prodotta è molto maggiore rispetto all'energia eolica o solare. Mentre per quanto riguarda il fotovoltaico la crescita registrata negli scorsi anni ha

---

<sup>237</sup>COM(2013) 175 final., del 27 marzo 2013.

<sup>238</sup>Libro verde della Commissione europea dal titolo Un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030, COM(2013) 169 final.

<sup>239</sup>Direttiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2011/77/CE E 2003/30/CE.

avuto un netto calo anche in forza dei cambiamenti normativi in itinere.

Complessivamente a livello di tutte le tecnologie, si è registrata una forte crescita iniziale del settore delle energie rinnovabili nell'Unione europea, grazie alla direttiva sopra richiamata, tuttavia saranno necessari per il futuro ulteriori sforzi per conseguire gli obiettivi del 2020.

Un altro punto qualificante della relazione è costituito dalla condizione della rete elettrica. Le energie rinnovabili finalizzate alla produzione di elettricità devono essere integrate nel mercato. Quindi occorrerà investire nelle infrastrutture e aggiornare il funzionamento della rete elettrica nonché le disposizioni e le norme sulla condivisione dei costi per l'utilizzo della rete.

Dal punto di vista politico l'Europa non è ancora riuscita a far funzionare il mercato dell'energia.

Tale situazione, unita al persistere delle barriere amministrative ha determinato un ritardo da parte degli Stati membri nell'adozione dei Piani d'azione nazionali (Pan) di strategie finalizzate all'impiego di fonti energetiche rinnovabili.

La discontinuità normativa da parte degli Stati membri verso le energie rinnovabili compromettono la chiarezza e la certezza degli investitori.

Per quanto riguarda il *Green Paper* della Commissione Europea è dedicato ampio spazio alla creazione di un mercato per l'energia che promuova la sicurezza dell'offerta energetica.

Il Green Paper prende in considerazione l'attuale situazione in materia di energia all'interno dell'U.E. che, com'è noto, prevede il raggiungimento dei tre obiettivi previsti dalla Strategia europea Clima-energia 20-20-20.

In riferimento all'obiettivo della riduzione delle emissioni di gas serra del 20%, la Commissione europea registra nel 2011 una

riduzione delle emissioni di gas serra del 18% rispetto al 1990, valutando positivamente i traguardi sino ad ora raggiunti.

Criticità vengono rilevate in merito al secondo obiettivo ed al terzo.

Mentre l'obiettivo del raggiungimento del 20% dell'energia consumata da fonti rinnovabili è passato al 14,2% nel 2012, l'obiettivo del risparmio energetico del 20% ha avuto dei notevoli progressi ma si ribadisce che l'autosufficienza delle fonti energetiche rinnovabili è fondamentale per ridurre la dipendenza da altri paesi, necessitando di ulteriori sforzi.

Infatti si precisa che “altre misure dell'U.E. tra cui il piano strategico europeo per le tecnologie energetiche, sono destinate ad incoraggiare una riconversione tecnologica mediante progetti di sviluppo e di dimostrazione concernenti tecnologie nuove ed innovative: biocarburanti di seconda e terza generazione, reti elettriche intelligenti, città e reti intelligenti, stoccaggio dell'elettricità e mobilità elettrica, tecnologie di stoccaggio e cattura del carbonio, energia nucleare di prossima generazione, riscaldamento e raffreddamento a partire da fonti rinnovabili”.

Infine la Risoluzione del Parlamento europeo prende avvio dalla Comunicazione della Commissione “Tabella di marcia per l'energia 2050”<sup>240</sup>, Road Map 2050.

Nel documento si evidenzia l'importanza della politica energetica della U.E., nel corso della crisi economica e finanziaria in atto e dal ruolo svolto dall'energia proprio come volano di crescita e di competitività economica nel sistema europeo, che assumerà sempre più importanza nell'attuazione della c.d. “agenda decarbonizzazione 2050” dell'U.E.

Segnatamente si richiede che “vengano intraprese attività che riducano al minimo l'impatto negativo del settore energetico sull'ambiente, tenendo conto degli effetti delle azioni intraprese

---

240COM (2011) 885 Def.



sulla competitività delle economie nazionali e dell'U.E., nonché sulla sicurezza dei cittadini in materia di approvvigionamento energetico”.

Particolarmente significativo è, infine, il riconoscimento che il Pilastro fondamentale della sicurezza energetica dell'U.E., su cui poggiano i sistemi energetici dei paesi dell'Unione europea, si fonda sulle proprie risorse energetiche e sulla loro capacità di accedervi.

Da questo punto di vista gli Stati membri dovranno sviluppare tecnologie energetiche di cui hanno potenziale ed esperienza e che garantiscono loro la continuità di un approvvigionamento stabile di energia, come l'impiego degli impianti eolici a Nord e solari a Sud, o l'uso sapiente delle biomasse.

Per quanto concerne, infine, le opzioni specifiche previste per i biocarburanti, la tabella di marcia per l'energia 2050 prevede un aumento della quantità di biocarburanti per cui è necessario che la Commissione continui a sostenere il passaggio verso quelli di terza generazione.

La Risoluzione riconosce che nella fase di transizione verso un sistema energetico a basse emissioni di carbonio, i combustibili fossili tradizionali continueranno a far parte del sistema energetico, così come il gas naturale e l'energia nucleare.

### 3.3. La strategia dell'U.E per garantire la sicurezza energetica.

Nonostante l'elevata dipendenza dell'Unione europea dalle importazioni da paesi terzi di combustibili fossili, la sicurezza energetica<sup>241</sup> viene garantita da un mix energetico differenziato e dalla disponibilità di numerosi paesi e rotte di approvvigionamento.

Al momento l'Unione è il maggior importatore di energia al mondo: attualmente essa importa il 53% dei propri consumi di energia; ad essere importati sono per lo più i combustibili fossili, quali il greggio, il gas naturale ed i combustibili solidi.

Tuttavia, con riferimento ai fornitori e alle rotte va rilevato che i fornitori dai quali dipende l'approvvigionamento energetico, che sono rappresentati per lo più dalla Russia e dai Paesi del Nord Africa, hanno recentemente dimostrato una scarsa affidabilità<sup>242</sup>, facendo emergere come l'Unione sia ancora troppo vulnerabile agli *shock* energetici<sup>243</sup>.

Tra gli interventi più recenti, nel quadro della Strategia U.E. clima-energia aggiornata al 2030, l'Unione si propone diversi obiettivi tra i quali:

- a) diversificare i fornitori;
- b) ridurre il ricorso a combustibili di importazione anche attraverso la moderazione della domanda energetica;

---

241 La sicurezza energetica può essere definita come disponibilità di un adeguato ammontare di energia, nonché come garanzia per i consumatori di energia sicura a prezzi accessibili.

242 Si pensi alla recente crisi Ucraina che ha determinato l'interruzione dei rifornimenti di gas naturale dalla Russia verso i paesi europei.

243 L'Unione europea è continuamente esposta al rischio di subire, da un lato un'interruzione dell'approvvigionamento energetico, dall'altro un brusco aumento dei costi dei combustibili importati.

c) potenziare le fonti rinnovabili di provenienza interna;

In particolare, nel tentativo di imprimere alla politica energetica per il 2030 un'impostazione sufficientemente ambiziosa l'Unione europea si è posta l'obiettivo di aumentare al 27% l'utilizzo di fonti rinnovabili nel mix energetico.

Passando all'analisi del mix energetico di cui dispone l'Europa occorre sottolineare che esso è composto da combustibili fossili, fonti energetiche rinnovabili ed energia nucleare.

Per quanto riguarda le fonti energetiche rinnovabili si registra<sup>244</sup> un largo impiego di: energia solare termica, energia solare fotovoltaica, energia eolica, energia da biomasse, energia geotermica, energia idroelettrica.

### *3.3.1. energia solare termica*

Sono gli impianti a energia rinnovabile più diffusi sui tetti degli edifici e quelli con maggiori potenzialità di sviluppo.

In primo luogo i pannelli solari termici vanno distinti dai pannelli solari fotovoltaici. Essi permettono di trasformare l'energia irradiata dal sole in energia termica, ossia calore, per la produzione di acqua calda sanitaria, per il riscaldamento e il raffrescamento degli ambienti, per scaldare le piscine, per i processi industriali.

### *3.3.2. energia solare fotovoltaica*

E' la tecnologia che converte direttamente l'irradiazione solare in energia elettrica. I pannelli fotovoltaici sono installati sul tetto della propria abitazione o ovunque ci sia un'esposizione diretta ai raggi solari (es. terrazze, cortili, terreni ecc.). La luce solare è trasformata in energia elettrica alternata, usufruibile per tutte le normali attività domestiche. L'energia elettrica prodotta dai

---

244 GSE-Gestore Servizi elettrici, Statistiche sulle fonti rinnovabili, anno 2012.

pannelli in eccesso, rispetto ai consumi, viene venduta alla società elettrica come credito da applicare sulla bolletta elettrica. Questo quadro si è ampliato radicalmente nel 2005, quando l'Italia ha approvato il primo "[conto energia](#)" in base al quale chiunque può rivendere l'energia prodotta dai pannelli solari ottenendo in cambio un profitto che per ora compensa il costo della bolletta.

### *3.3.3 energia eolica*

Gli impianti eolici sfruttano l'energia del vento per produrre elettricità. Sono costituiti da aerogeneratori che trasformano l'energia cinetica del vento in energia meccanica e infine quest'ultima in energia elettrica. Possono essere realizzati impianti eolici di varie dimensioni organizzati in "parchi", con aerogeneratori di altezza e potenza differente.

L'eolico è l'evoluzione dei mulini a vento. Un impianto aerogeneratore è composto da un palo di sostegno, un rotore e un sistema di pale. Gli impianti sono situati nei punti dove il vento è più costante, né troppo forte, né troppo debole, nelle superfici piane e senza troppi ostacoli. In genere sono progettati nelle zone collinari e costiere.

L'eolico off-shore è l'ulteriore evoluzione della tecnologia. Le pale eoliche sono collocate in alto mare, sopra dei pali portanti ancorati sul fondale marino.

### *3.3.4.biomasse*

Per biomasse si intende un insieme di materiali d'origine vegetale, scarti da attività agricole, allevamento o industria del legno riutilizzati in apposite centrali termiche per produrre energia elettrica. Proviamo a stilare una lista delle principali materie prime energetiche da biomasse: legname da ardere, residui agricoli e forestali, scarti dell'industria agroalimentare,

reflui degli allevamenti, rifiuti urbani, specie vegetali coltivate per lo scopo.

Trarre energia dalle biomasse consente d'eliminare gli scarti prodotti dalle attività agroforestali e contemporaneamente produrre energia elettrica, riducendo la dipendenza dalle fonti di natura fossile come il petrolio.

#### *3.3.5. energia geotermica.*

L'energia geotermica è una forma di energia che utilizza le sorgenti di calore, che provengono dalle zone più interne della Terra, nel sottosuolo. La geotermia è una fonte energetica alternativa e marginale, sfruttabile soltanto in alcuni limitati contesti territoriali. Resta in ogni caso una potenzialità energetica da sfruttare laddove possibile. In Italia la produzione di energia elettrica dalla geotermia è fortemente concentrata in Toscana. Il calore che si propaga fino alle rocce prossime alla superficie può essere sfruttato per produrre energia elettrica attraverso una turbina a vapore, oppure utilizzato per il riscaldamento per gli usi residenziali ed industriali.

Le principali applicazioni del vapore naturale proveniente dal sottosuolo sono: la generazione di energia elettrica tramite turbine; il calore geotermico viene incanalato in un sistema di tubature per servire attività locali di riscaldamento.

#### *3.3.6. energia idroelettrica.*

L'idroelettrico è la tecnologia che consente la produzione di energia elettrica a partire dall'energia potenziale delle masse

d'acqua. E' attualmente una delle fonti di energia rinnovabile più utilizzate dall'uomo ( energia idroelettrica ). La tecnologia idroelettrica permette di trasformare l'energia cinetica del flusso d'acqua in energia meccanica e, infine, in energia elettrica, sfruttando le situazioni di dislivello ossia di caduta ( salto ) dell'acqua dall'alto verso il basso. Quanto è maggiore il salto di quota del flusso d'acqua, tanto maggiore è l'energia cinetica ( energia potenziale ) dell'acqua. L'acqua in caduta viene convogliata nelle turbine giranti che trasformano la caduta del fluido in energia meccanica ( rotazione della turbina ). Il moto della turbina è collegato a dei dispositivi a induzione elettromagnetica che consentono, infine, di trasformare l'energia meccanica della turbina in energia elettrica. L'idroelettrico può rappresentare una importante risorsa in molti territori agricoli e montani, sfruttabile sia recuperando strutture esistenti lungo i fiumi (condotte, depuratori, acquedotti), sia, laddove ci siano portate interessanti, realizzando salti e interventi di limitato impatto nei confronti dei bacini idrografici.

### 3.4. *L'esigenza di un contemperamento.*

Muovendo dal presupposto che l'Unione Europea è tenuta a garantire sia la sicurezza energetica sia alimentare, occorre procedere ad una riflessione sul ruolo che l'agricoltura è chiamata a svolgere in questo difficile contemperamento, in considerazione del fatto che, mentre molte delle funzioni demandate oggi all'agricoltura potrebbero essere assolte anche da altri settori produttivi, quella alimentare continua ad essere di sua spettanza e per questo necessita di un trattamento di riguardo.

Emergono alcune questioni di fronte alle quali il giurista non può restare indifferente: l'agricoltura può ancora identificarsi nella produzione di animali e vegetali destinati all'alimentazione<sup>245</sup>? Il contributo del settore primario è indispensabile al fine del raggiungimento del nuovo obiettivo della sicurezza energetica?

Allo scopo di fornire una risposta al primo quesito, cioè se l'agricoltura possa ancora identificarsi nella produzione di animali e vegetali destinati all'alimentazione, occorre osservare come il contesto emergente si contraddistingua da una profonda crisi della sua identità.

Tuttavia, si segnala anche l'emergere di un nuovo orientamento giuridico che pare affermare il configurarsi della giustiziabilità del *right to food*<sup>246</sup>.

Infatti, tale diritto viene attualmente reinterpretato non più come un diritto soggettivo a contenuto assistenziale, bensì, come un diritto individuale e collettivo alla piena sovranità nelle realtà territoriali in cui si vive, circa le scelte relative all'uso agricolo delle terre in funzione dell'alimentazione e della salvaguardia

---

<sup>245</sup>Sent.n.12 del 2004 Corte Cost.

<sup>246</sup>Contenuto all'art. 11 della Convenzione del 1961 sui diritti economici e sociali firmata in sede Onu.

della propria identità culturale, nella prospettiva di una possibile “rilocalizzazione” dell'attività agricola.

In tal senso, il recupero in termini di diritto soggettivo dell'autodeterminazione del singolo e delle collettività in ordine all'identità territoriale della propria alimentazione è già il segnale di un'inversione di tendenza rispetto al neoliberismo che ha contraddistinto per molto tempo il funzionamento dei mercati.

Questa nuova tendenza si caratterizza, oltre per la giustiziabilità del *right to food*, anche per l'adozione, con piena rilevanza giuridica, del principio dello sviluppo sostenibile.

Tale principio è stato interpretato nel senso che, lo sviluppo della libera iniziativa economica deve essere orientato, nella direzione del perseguimento di tutte quelle esternalità positive, che una lunga tradizione ha legato all'esercizio dell'attività agricola.

Si pensi alle recenti legislazioni volte a limitare i mutamenti di destinazione dei terreni legandoli alla pianificazione del territorio e alla tutela ambientale, a proteggere l'attività agricola in presenza di usi incompatibili dei terreni, a dare rilevanza giuridica alle “risorse” (acqua, foreste, terra, etc. riscoperti come “beni comuni”) al fine di assicurarne la conservazione per il futuro del pianeta.

In altre parole, è la stessa agricoltura a dover essere riconosciuta come *public good*: si tratta, cioè, di assegnare all'agricoltura una nuova dimensione, adeguata alla realtà tecnologica moderna ma inestricabilmente connessa alla salvaguardia dell'uomo e del suo habitat.



Per questi motivi si preannuncia una nuova stagione per il diritto agrario verso “l'epoca della lotta per la salvezza del pianeta e per un habitat a misura d'uomo”<sup>247</sup>.

In riferimento, invece, all'aspetto dell'agricoltura come contributo davvero indispensabile per il raggiungimento della sicurezza energetica, occorre osservare che, se il meccanismo del *decoupling* è davvero un percorso a senso unico, occorre almeno dotare l'agricoltura europea di strumenti idonei per poter adattarsi alle sfide di un mercato globalizzato, nell'ottica di un contemperamento delle esigenze energetiche con quelle alimentari. In tal senso come già segnalato un aiuto potrebbe venire dalle associazioni degli agricoltori e dalle organizzazioni interprofessionali nella pianificazione e nell'adeguamento della produzione alle esigenze di mercato in termini sia quantitativi che qualitativi.

Procedendo in tale prospettiva sorge più di una domanda alla quale il giurista si propone di dare una soluzione: ad esempio, nell'ambito dell'agricoltura che produce alimenti ed energie è possibile un bilanciamento o sussistono priorità tra gli interessi pubblici sottesi alle diverse funzioni demandate all'agricoltura? C'è da dire che, ai nostri fini, alla base delle conflittualità tra le esigenze energetiche ed alimentari, rileva la questione della sostenibilità alimentare delle agro-energie.

Occorre, perciò, distinguere tra quelle attività che comportano una sottrazione del terreno agricolo alla produzione alimentare (come le colture dedicate, nonché l'installazione degli impianti) da quelle attività che contribuiscono alla produzione di energia, destinando ad essa i residui agricoli di origine vegetale o animale: pare che solo in riferimento a queste ultime, non si possa ragionare in termini di insostenibilità alimentare delle agro-energie, ma che, addirittura, non si possa nemmeno parlare

---

<sup>247</sup> Cit. Jannarelli, p. 179.

di un problema di “pacifica convivenza” tra funzione energetica ed alimentare.

L'insostenibilità alimentare sarebbe, inoltre, solo configurabile in riferimento alle colture energetiche, in quanto, solo quest'ultime possono essere legittimamente condotte a pieno titolo nel novero delle agro-energie; mentre l'attività che si estrinseca, nell'installazione di impianti energetici su terreni agricoli, andrebbe espunta dal campo dell'attività di produzione agraria, in quanto prescinderebbe dall'attività di coltivazione del fondo e del bosco e da quella di allevamento di animali<sup>248</sup>.

In base alla rimodulazione degli incentivi pubblici da parte dell'Unione europea, non solo si registra il definitivo abbandono ad aiuti specifici alle colture dedicate, ma anche per quanto riguarda gli aiuti alle produzioni di biocarburanti si registra l'introduzione di una condizione sulla sostenibilità alimentare<sup>249</sup>: cioè, la condizione che tali produzioni, non utilizzino come materia prima, le colture destinate al consumo umano e all'alimentazione del bestiame, anche in considerazione della crescente volatilità dei prezzi sul mercato delle *commodities*<sup>250</sup>.

Non solo a livello europeo, ma anche nazionale, gli incentivi sono stati ridotti e rivisti, spostando l'asticella dallo sviluppo incontrollato delle energie rinnovabili verso soluzioni più equilibrate.

Un'ulteriore osservazione in riferimento al contemperamento tra esigenze energetiche ed alimentari, riguarda l'individuazione di strumenti ulteriori per rendere l'agricoltura europea competitiva in un mercato globalizzato.

---

248Infatti nonostante il legislatore fiscale le avesse ricondotte al campo dell'agrarietà, in base agli ultimissimi interventi normativi nazionali si registra un'inversione di tendenza. Si veda il decreto liberalizzazioni, convertito il L. n.89 del 2014.

249COM 2012 595 def.

250Si veda Bolognini, Sicurezza energetica vs sicurezza alimentare, in Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema U.E.Profili giuridici e profili economici, Atti del Convegno di Siena, 2013.

In tal senso, occorre produrre non solo prodotti di qualità, ma soprattutto adeguare le produzioni agricole alle richieste di un mercato internazionale in cui la domanda di biocombustibili è in costante aumento.

Una possibile soluzione potrebbe essere vista nel ricorso agli Ogm per la creazione di *biofuel* intelligenti<sup>251</sup>, oppure negli strumenti di programmazione, consentendo in questo modo di raggiungere un'interazione virtuosa tra le diverse finalità demandate all'agricoltura.

---

<sup>251</sup>Si sta avanzando l'idea di far produrre a batteri geneticamente modificati il biofuel del futuro. La conseguenza per l'agricoltura destinata al cibo sarebbe senz'altro positiva: i batteri non hanno bisogno né di sole, né di spazi all'aperto per la realizzazione di coltivazioni energetiche. La notizia è tratta dall'articolo di M. Magrini, La svolta dei biofuel intelligenti, in il Sole-24 ore.

### *3.5. La riaffermazione di un modello di agricoltura che produce in modo razionale.*

In seguito al rinnovato interesse emerso a livello europeo per la sicurezza alimentare, intesa come *food security*, possiamo affermare che la missione prioritaria ed essenziale attribuita all'agricoltura oggi è quella di produrre (beni alimentari ed energetici).

Infatti, il contesto in cui la nuova Pac per il 2014-2020 è maturata risulta diametralmente opposto rispetto a quello che aveva caratterizzato la Riforma di metà periodo, la quale si era contraddistinta per l'anima ambientalista e per il sostanziale svilimento della funzione produttiva dell'agricoltura.

La scelta di mantenere invariato il contenuto dell'art.39 Tfeue dopo Lisbona rappresenta in sostanza una scelta coerente, mentre ciò che dovrebbe sollevare le maggiori critiche riguarda la scelta di aver fondato la riforma del 2003 su base giuridica agricola, determinandone in questo modo la sua "inadeguatezza".

Infatti, la nuova Pac facendo tesoro dei nodi problematici che la riforma precedente ha determinato nel corso dei dieci anni della sua applicazione, cerca un punto di equilibrio tra le ragioni della produzione agro-alimentare, della produzione agro-energetica e dello sviluppo sostenibile, portando alla riaffermazione di un modello di agricoltura che produce "in modo razionale".

Dopo la recente crisi che ha investito la politica agricola comunitaria e che ha evidenziato come l'Unione europea non sia immune alla nuova stagione di *food insecurity*, le istituzioni

europee adottano misure che incoraggiano l'incremento della produttività dei terreni<sup>252</sup>.

I regolamenti da prendere in considerazione per avere il quadro di come sia strutturata la nuova Pac sono quattro: il reg. (UE) n.1307/2013 sui pagamenti diretti agli agricoltori; il reg.(UE) 1308/2013 sull'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli; il reg.(UE) 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale; il reg.(UE) 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune.

L'attenzione verso i profili produttivi dell'agricoltura emerge chiaramente con l'introduzione della nuova figura di “active farmer” o agricoltore in attività così come previsto dall'art.9 del reg.(UE) n.1307/2013<sup>253</sup>.

Questa disposizione, per la quale l'erogazione dei pagamenti diretti è limitata ai soli agricoltori attivi, presenta criticità nella misura in cui mescola profili soggettivi, legati al rapporto percentuale fra proventi agricoli e non agricoli, a profili oggettivi, legati alle attività svolte sul terreno.

Per quanto riguarda il richiamo ai profili soggettivi, qualche perplessità suscita il requisito previsto alla lett.a) del paragrafo 1 dell'art. 9 , laddove prevede il limite del 5% dei proventi totali ottenuti da attività non agricole, in quanto penalizzerebbe gli imprenditori agricoli titolari di un'azienda di superficie piccola o media, che integrino i proventi con attività non agricole, poiché quasi sicuramente non riusciranno a rispettarlo.

Al contrario, il proprietario di estese superfici fondiari, come tale beneficiario di un elevato importo complessivo di

---

252 Si pensi alla nuova figura di agricoltore attivo introdotta all'art.9 del nuovo reg. (UE) n.1307/2013.

253 Secondo l'art.9 “Non sono concessi pagamenti diretti a persone fisiche o giuridiche, o ad associazioni di persone fisiche o giuridiche, se ricorre una delle seguenti condizioni: a)l'importo annuo dei pagamenti diretti è inferiore al 5% dei proventi totali ottenuti da attività non agricole nell'anno fiscale più recente; b)se le loro superfici agricole sono mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione e se esse non svolgono su tali superfici l'attività minima stabilita dagli stati membri a norma dell'art.4, par.1 lett.c).

pagamenti diretti rapportati alla superficie, il quale non svolga attività connesse, potrà più facilmente rientrare nei parametri richiesti.

Risulta, difficile che un imprenditore agricolo pluriattivo o semplicemente titolare di un'azienda agricola multifunzionale, possa rientrare nei parametri percentuali richiesti. Perciò il criterio contenuto nell'art.9 lett.a) non sembra garantire che gli effettivi beneficiari dei pagamenti diretti siano coloro attivamente impegnati nelle attività agricole.

In realtà, parametri soggettivi di ammissibilità erano già stati anticipati con l'art. 28 del reg.(CE) n.73/2009<sup>254</sup>: tale disposizione era stata introdotta per evitare condizioni di ingiustificata rendita fondiaria, favorita dal regime di pagamento unico, che ancora nel contesto del regolamento del 2009 qualificava come attività agricola anche il semplice mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche ed ambientali, in assenza di ogni esplicito collegamento con un'attività produttiva.

Sul piano giuridico, un'altra significativa novità riguarda infatti la ripermutazione della nozione di attività agricola, la quale non considera più sufficiente il semplice “mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche ed ambientali”, richiedendo, invece, “il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la renda idonea al pascolo o alla coltivazione senza particolari interventi preparatori”.

La nuova definizione inoltre richiede: “lo svolgimento di un'attività minima, che gli Stati membri definiscono, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione”.

---

254 Art. 28”A decorre dal 2010, gli Stati membri possono stabilire adeguati criteri oggettivi e non discriminatori per garantire che non siano concessi a persona fisica o giuridica: le cui attività agricole costituiscano solo una parte irrilevante delle sue attività economiche globali; la cui attività principale o il cui obiettivo sociale non sia l'esercizio di un'attività agricola”.

La novità definitoria è quindi molto rilevante: non solo si prevede il coinvolgimento degli Stati membri nella conformazione definitoria, ma si fa riferimento anche ad un'attività minima rispetto a quella del mantenimento della terra in idonee condizioni di capacità produttiva.

Il coinvolgimento degli Stati membri ha un preciso scopo: appare coerente con la definizione di base di attività agricola, che mira a garantire lo svolgimento di attività produttive, ma allo stesso tempo implicanti ventisette agricolture diverse, per cui tiene conto delle peculiarità delle singole realtà produttive.

A.QUARANTA, *Energie rinnovabili: la multifunzionalità delle imprese agricole*, in Riv.Ambiente e sviluppo, 2010.

A.QUARANTA, *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni*, in Riv.Ambiente e Sviluppo, 2011.

ADORNATO F., *Farina o benzina, il contributo dell'agricoltura ad un nuovo modello di sviluppo*, in riv. agricoltura istituzioni mercati, 2008.

ADORNATO F., *L'Autorità europea per la sicurezza alimentare tra tecnica, norme e conflitti*, in Agricoltura e insicurezza alimentare tra crisi della Pac e mercato globale, Atti del Convegno Idaic, Siena, 2011.

ADORNATO F., *Agricoltura e zootecnica*, in Enc.Giur., XVI, 2008.

ADORNATO F., *La riforma delle politiche agrarie dell'unione europea*, in Atti del Convegno dell'università di Macerata, Milano, 2001.

ALABRESE M., *Il percorso dell'U.E sull'uso dei suoli per le produzioni agroenergetiche*, in agr.ist.mer., 2013.

ALABRESE M.-CRISTIANI E.-STRAMBI G., *L'impresa agroenergetica, il quadro istituzionale, gli strumenti, gli incentivi*, Torino, 2013.

ALBISINNI, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, in Riv.dir.agr., 2010.

ALBISINNI, *Sicurezza alimentare a livello U.e., Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare in Europa, prima e dopo Lisbona*, in riv.dir.agr., 2011.

AMMANNATI L., *L'incertezza del diritto. A proposito della politica delle energie rinnovabili*, in Riv. Quadrim. di dir.dell'amb., 2011.



AMOROSINO S., *Impianti di energia rinnovabile e tutela dell'ambiente e del paesaggio*, in riv.giur.dir.Amb.,2012.

BABUSCIO, *Agricoltura non alimentare: le nuove opportunità per gli imprenditori agricoli*, in dir.giur.agr.alim.amb., 2006.

BASSO A.M., *Impianti fotovoltaici e minieolici su demanio, terreni agricoli ed aree naturali protette: la produzione di energia e l'iniziativa economica tra principi e dettagli a tutela dell'ambiente ed il valore dell'ecosistema, dei beni culturali, del territorio e della salute secondo l'ordinamento italiano ed il diritto sovranazionale*, note a sentenza Corte Cost. 3 marzo 2011 n.67.

BASTIANELLI F., *La politica energetica UE e la situazione dell'Italia*, in federalismi.it.

BENOZZO M., *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*. Commentario, a cura dell'istituto di diritto agrario internazionale e comparato, in Le nuove leggi civili commentate, 2003.

BIANCHI, *La Pac “camaleontica” alla luce del Trattato di Lisbona*, in riv.dir.agr., 2009.

BOLOGNINI S., *Il difficile temperamento delle esigenze energetiche con quelle alimentari e l'ampliamento dell'agrarità virtuale, in “agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche ed alimentari”*, Atti dell'incontro di Udine, 2011.

BOLOGNINI S., *Sicurezza alimentare versus sicurezza energetica: conflittualità e criticità*, in Sicurezza energetica ed alimentare nel sistema UE. Profili giuridici ed economici, Atti del convegno di Siena, a cura di E.R.Basile e S.Carmignani, 2013.

BOLOGNINI S., *Food security, Food safety e agroenergie*, in riv.dir.agr., 2010, I, p.310 ss.

BOLOGNINI S., *L'ubicazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in zona agricola e il necesse est della Corte Costituzionale, fra reticenze e ipocrisie*, nota a sentenza n.166 di giugno 2014, in riv.dir.agr., 2014, II, p.166 ss.

BOLOGNINI S., *Emergenza energetica ed emergenza alimentare: quale futuro per il diritto delle agro-energie?*, in riv.dir.agr, 2014.

BOLOGNINI S., *Alcune riflessioni sul possibile contributo del settore privato in ordine al contemperamento delle esigenze di energy e food security*, in Agricoltura e in-sicurezza alimentare, tra crisi della Pac e mercato globale, Atti del convegno Idaic, 2010.

BOLOGNINI S., *Il difficile contemperamento delle esigenze energetiche con quelle alimentari e l'ampliamento dell'agrarietà virtuale*, in agricoltura e contemperamento, 2010.

BONARI, JODICE, MASINI, *L'impresa agroenergetica, ruolo e prospettive nello scenario due volte venti per il 2020*, 2009.

BRAMBILLA P., *La pianificazione della produzione sostenibile di energia da biomasse tra modelli energetici cogenti e modelli volontari*, in riv.dir.dell'ambiente, 2010.

BRUNORI, GUARINO, *Come cambia il dibattito sul cibo di fronte alla crisi alimentare*, in *Cibo e Conflitti*, a cura di E.Pellecchia, Pisa, 2010

BUZZACCHI C., *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Milano, 2010.

CAPUTO-TOSONI, *Contratti di rete, il vantaggio di produrre sui terreni altrui*, in Altalex.com, 2015.

COSTATO, *Le influenze del Trattato di Marrakech sulla politica agricola comune*, in riv.dir.agr., 1998.

COSTATO, *Dalla Pac al diritto alimentare*, in riv.Agr.ist.mer.2005.

COSTATO, *La situazione mondiale in materia di energia, materie prime, ambiente ed alimentazione*, in riv.agr.ist.mer, 2008.

COSTATO L., *Dalla food security alla food insecurity*, in riv.dir.agr., 2011, I, p.3 ss.

COSTATO L., *Food security e agroenergie*, in riv.agr.ist.merc., 2011.

COSTATO L., *Il diritto agroambientale* (a cura di), L.Costato, A.Germanò, E.Basile, 2010.

D'ADDEZIO M., *Sicurezza e coordinamento delle esigenze alimentari con quelle energetiche: nuove problematiche per il diritto agrario*, in riv.agr.ist.mer., 2011.

D'ADDEZIO M., *Agricoltura ed energie rinnovabili: alcune osservazioni del giurista*, in Atti del convegno Idaic, Bologna- Rovigo, “il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità”, Milano, 2014.

D'ADDEZIO M., *Lo scenario giuridico sulle agroenergie: una lettura all'insegna dei canoni di sostenibilità, competitività, sicurezza*, in riv.dir.agr. 2014.

D'ADDEZIO M., *Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, in Atti dell'incontro di Studi Idaic di Udine, 2012.

D'ADDEZIO M., *Dinamiche competitive tra usi della terra destinati alla produzione di alimenti ed usi destinati alla produzione di energie rinnovabili*, in “Agricoltura e in-sicurezza alimentare, tra crisi della Pac e mercato globale”, in Atti del convegno IDAIC di Siena, 21-22 ottobre 2010, a cura di Basile-Germanò, 2011.

D'ADDEZIO, *Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona*, in riv.dir.agr. 2010.

D'ADDEZIO, *Sicurezza degli alimenti: obiettivi del mercato dell'Unione europea ed esigenze nazionali*, in.riv.dir.agr.

D'EMILIO S., *Food security, energy security e profili di conflittualità: quali priorità?*, in Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema UE.

EVA R.BASILE, S.CARMIGNANI, N. LUCIFERO, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio, dalla natura delle cose alla natura dei fatti*, Milano, 2010.

F.DI DIO, *Eolico e Regioni: illegittime normative e procedure regionali in assenza di linee guida statali sulla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili*, nota a sent.Corte Cost. n. 166/09, in riv.giur.dell'ambiente.

FLORIAN E., *Promozione dell'energia da fonti rinnovabili nell'Unione Europea. Quadro normativo, attuazione e prospettive*, in riv.giur.dell'amb.,2011.

FERRARA G., *Impresa agricola e produzione di energia*, in Istituzioni e Mercati, n. 1/2008.

FERRUCCI, *Produzione di energia da fonti biologiche rinnovabili, il quadro normativo*, in Riv. Dir. Agr.2007.

GALLONI G., *Ambiente e Agricoltura, il cambiamento di rotta della PAC e la sua attuazione in Italia*, Padova,1995.

GIUCA S., *Le biomasse nella politica energetica comunitaria e nazionale* in [www.agriregioneeuropa.it](http://www.agriregioneeuropa.it).

GIUFFRIDA M., *La produzione di energia da fonti rinnovabili nel quadro della PAC dopo il Trattato di Lisbona*, in Riv. Dir. Agr.,2011.

GIUFFRIDA M., *La multifunzionalità dell'impresa agricola: brevi riflessioni a margine della "nuova" nozione di imprenditore agricolo*, in

Studi in memoria di Elio Fanara, Tomo I, (a cura di) Torre, Moschello, Pellegrino, Rizzo, Vermiglio, 2006.

GERMANO', BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Milano, seconda edizione 2010.

GERMANO', BASILE, RAGIONIERI, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Milano, 2014.

GOLDONI, *La riformulazione del testo dell'art. 2135 c.c.*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da Costato, III ed., 2003.

GOLDONI, *Utilizzazioni di terreni agricoli per la realizzazione di impianti energetici: aspetti giuridici*, in M.D'ADDEZIO (a cura di), in *Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*.

GRADONI, *Commento all'art. 7 del regolamento n. 178/2002*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, Atti del Convegno di studi Idaic.

JANNARELLI A., *Sicurezza alimentare e disciplina dell'attività agricola*, in *“Regole dell'agricoltura. Regole del cibo. Produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore”*, Atti del Convegno di Pisa, (a cura di) M. Goldoni ed E. Sirsi, 2005.

JANNARELLI A., *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in Atti del Convegno Idaic Bologna-Rovigo, 2014.

JANNARELLI A., *La nuova food insecurity: una prima lettura sistemica*, in *Agricoltura e insicurezza alimentare, tra crisi della Pac e mercato globale*, Atti del Convegno Idaic, 2010.

LATTANZI P., *Agricoltura ed energia. L'impresa agricola nella filiera agro-energetica*, Quodlibet, Macerata 2008.

LATTANZI P., *Gli strumenti di mercato e la riduzione delle emissioni climalteranti*, (a cura di) Paoloni, in *Politiche di forestazione*, 2006.

LUCIFERO N., *Iniziativa economica e potere di destinazione nelle filiere alimentari ed energetiche*, in *Agr.ist.mer.* 2013.

MACCIONI P., *La nuova OCM unica e le misure per fronteggiare le crisi alimentari*, in *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema U.E.*, Atti del convegno di Siena, 10-11 maggio 2013.

MACCIONI G., *Qualche parola sui fondamenti della sicurezza anche nel percorso dopo Lisbona*, in *Agricoltura e in-sicurezza alimentare tra crisi della Pac e mercato globale*, Atti del convegno di Siena, 21-22 ottobre 2010 a cura di E.Rook Basile, 2011.

MACCIONI G., *Il contratto di rete e le reti di imprese: work in progress anche per il coordinamento tra imprese del settore agroenergetico e imprese del settore agroalimentare*, in *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Atti dell'incontro di studi Udine, maggio 2011.

MANSERVISI S., *Il principio dello sviluppo sostenibile, da Rio+20, al diritto U.E ed il suo fondamentale ruolo nel diritto agrario*, in “Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppo tecnologico e sostenibilità, Atti dell'incontro di studi Idaic”.

MARZANATI A., *Semplificazione delle procedure e incentivi pubblici per le energie rinnovabili*, in *riv.dir.giur.agr.alim.amb.*, 2012.

MASINI, *Regole, mercato, concorrenza: appunti in materia di agroenergie*, in *dir.agr.alim.amb.* 2009.

MOLASCHI V., *Paesaggio versus ambiente: osservazioni alla luce della giurisprudenza in materia di realizzazione di impianti eolici*, in *Riv.giur.dell'impresa*, 2009.

NANNIPIERI L., *Il rapporto tra ambiente ed energia rinnovabile. L'incostituzionalità delle misure restrittive dettate dalle regioni per la tutela del paesaggio e la sospirata adozione delle linee guida nazionali*, in Corte Costituzionale e sistema istituzionale, in “giornate di studio in ricordo di A.Concaro, Pisa 2010”.

PAOLONI L., *L'attività agricola di produzione energetica*, in Trattato di diritto Agrario, diretto da Costato, Germanò, E.R.Basile, vol.2 “il diritto agroambientale”, 2011.

PAOLONI L., *L'impresa agricola nella transizione verso le energie rinnovabili*, in riv.agr.ist.mer., n.1/2011.

PAOLONI L., *Politiche di forestazione ed emissioni climalteranti*, in collana di studi e materiali di diritto agrario, Padova, 2009.

PAOLONI L., *I nuovi percorsi della food security*, in *Dalla riforma del 2003 alla Pac dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*. Atti del convegno di Ferrara, 2011.

PAOLONI L., *La nuova food security: dal diritto al cibo adeguato alla sovranità alimentare*, in riv.dir.agr.alim.amb.,2009.

POSTIGLIONE, *La green economy dopo Rio +20*, in Dir e giur agr.alim e amb.,2013.

PIERBON, *Le energie rinnovabili, tra prodotti, materie prime secondarie e rifiuti*, in dir.giur.agr.alim.amb, 2011.

PIETERMAN, HANEKAMP, *The Cautious Society?The rise of the precautionary culture*.

PETTENELLA, *Il ruolo del settore agro-forestale nei cambiamenti climatici: modelli e politiche*, in [www.agriregioneeuropa.it](http://www.agriregioneeuropa.it), 2007.

PIZZANELLI, *Gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili*, in AA.VV., *Il prisma dell'energia* (a cura di) Buzzacchi, 2010.

POZZO B., *Le politiche comunitarie in campo energetico*, in riv.dir.dell'Ambiente., 2009.

QUADRI, *Energia sostenibile, diritto internazionale, dell'U.E e interno*, 2012.

RAGIONIERI, *L'impresa agricola multifunzionale*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da Costato, Padova, 2003.

RANDAZZO, SASSI, *le biomasse:una prospettiva internazionale*, in *agrireregionieuropa*, 2007.

ROETTGEN, *La nozione di rifiuto e sottoprodotto*, in *Commento alla direttiva 2008/98/CE*, a cura di Giampietro, Milano, 2009.

STRAMBI G., *Insicurezza alimentare e insicurezza energetica. Quali regole per le agricolture che producono alimenti ed energia?* In “Agricoltura ed in-sicurezza alimentare, tra crisi della PAC e mercato globale”, *Atti del Convegno Idaic di Siena*, a cura di E.R.Basile e A.Germanò, 2011.

STRAMBI, G. *La produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Lezioni di diritto forestale e ambientale. Parte speciale*, (a cura di) N.Ferrucci, Torino, 2012.

TAMPONI M., *Le attività agricole per la produzione di colture energetiche*, in *Politiche di forestazione ed emissioni climalteranti*, Roma, 2009.

TOSONI, *Il fotovoltaico è agricoltura*, in *ilsole24ore*.

VIVANI C., *Energia come fattore di sviluppo sostenibile: le fonti rinnovabili. Principi sostanziali e procedimentali*, in *Trattato di diritto dell'Ambiente*, 2012.





